



**ESTADOS UNIDOS - MEDIDAS ANTIDUMPING Y COMPENSATORIAS
SOBRE DETERMINADO PAPEL ESTUCADO O CUCHÉ
PROCEDENTE DE INDONESIA**

INFORME DEL GRUPO ESPECIAL

*ICC suprimida, como se indica [[***]]*

ÍNDICE

	<u>Página</u>
1 INTRODUCCIÓN	15
1.1 Reclamación presentada por Indonesia.....	15
1.2 Establecimiento y composición del Grupo Especial	15
1.3 Actuaciones del Grupo Especial	16
1.3.1 Aspectos generales	16
1.3.2 Procedimiento de trabajo adicional relativo a la información comercial confidencial	16
1.3.3 Solicitud de resolución preliminar	16
1.3.4 Solicitudes de carácter procesal formuladas por determinados terceros	16
2 ELEMENTOS DE HECHO Y MEDIDAS EN LITIGIO	17
3 SOLICITUDES DE CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES.....	18
4 ARGUMENTOS DE LAS PARTES	20
5 ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS.....	20
6 REEXAMEN INTERMEDIO.....	20
7 CONSTATAIONES.....	20
7.1 Introducción	20
7.2 Principios generales relativos a la interpretación de los tratados, la norma de examen aplicable y la carga de la prueba	21
7.2.1 Interpretación de los tratados	21
7.2.2 Norma de examen	21
7.2.3 Carga de la prueba	22
7.3 Trato especial y diferenciado.....	22
7.4 Mandato - Solicitud de resolución preliminar presentada por los Estados Unidos.....	23
7.5 Alegaciones con respecto a la determinación de existencia de subvención formulada por el USDOC "en su aplicación"	26
7.5.1 Introducción.....	26
7.5.2 Alegaciones al amparo del apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC (rechazo de los precios del país como punto de referencia para calcular el beneficio).....	27
7.5.2.1 Introducción.....	27
7.5.2.2 Criterio jurídico en el marco del apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC	29
7.5.2.3 La constatación del USDOC de que en Indonesia no había precios determinados por el mercado para la madera en pie que pudieran servir de base al punto de referencia	31
7.5.2.4 La constatación del USDOC de que en Indonesia no había precios de mercado para las trozas en los que basar el punto de referencia	39
7.5.2.5 Conclusión general relativa a las alegaciones formuladas por Indonesia al amparo del apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC.....	47
7.5.3 Alegación al amparo del párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC ("hechos de que se tenga conocimiento") con respecto a la recompra de deuda	47
7.5.3.1 Introducción.....	47

	<u>Página</u>
7.5.3.2 El criterio jurídico del párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC	53
7.5.3.3 La cuestión de si se cumplían las condiciones para recurrir a los hechos de que se tenga conocimiento	53
7.5.3.4 La cuestión de si los hechos en que se basó el USDOC podían "reemplazar razonablemente" la "información necesaria" faltante	61
7.5.4 Alegaciones al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2 y de la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo SMC (especificidad)	64
7.5.4.1 Introducción	64
7.5.4.2 Criterio jurídico en el marco del párrafo 1 c) del artículo 2 y la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo SMC	65
7.5.4.3 La cuestión de si las determinaciones de especificidad <i>de facto</i> formuladas por el USDOC son incompatibles con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC	68
7.5.4.4 La cuestión de si la determinación de especificidad <i>de facto</i> formulada por el USDOC con respecto a la recompra de deuda es incompatible con la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo SMC	74
7.5.4.5 Las alegaciones de Indonesia relativas a la determinación formulada por el USDOC de que la recompra de deuda era una subvención específica para la empresa	76
7.5.4.6 Conclusión general relativa a las alegaciones formuladas por Indonesia al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC y la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo SMC	80
7.6 Alegaciones con respecto a la determinación de existencia de amenaza de daño formulada por la USITC "en su aplicación"	80
7.6.1 Introducción	80
7.6.2 Alegaciones al amparo del párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC (no atribución)	82
7.6.2.1 Introducción	82
7.6.2.2 Criterio jurídico en el marco del párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC	82
7.6.2.3 El examen por la USITC de los tres supuestos "otros factores"	86
7.6.2.4 La reexposición por la USITC del criterio jurídico previsto en la legislación estadounidense	89
7.6.2.5 La constatación de existencia de vulnerabilidad formulada por la USITC	91
7.6.2.6 Las previsiones de disminución de la demanda	94
7.6.2.7 La expiración de la bonificación fiscal relativa al "licor negro"	97
7.6.2.8 Las importaciones que no eran objeto de investigación	99
7.6.2.9 Conclusión general relativa a las alegaciones formuladas por Indonesia al amparo del párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC	101
7.6.3 Alegaciones al amparo del párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC (amenaza de daño)	101
7.6.3.1 Introducción	101
7.6.3.2 Criterio jurídico en el marco del párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC	101
7.6.3.3 La constatación de la USITC de que las importaciones objeto de investigación aumentarían su participación en el mercado a expensas de la rama de producción nacional	103

7.6.3.3.1 Tendencias de la participación en el mercado durante el período objeto de investigación	106
7.6.3.3.2 El probable aumento de la capacidad de producción de China	111
7.6.3.3.3 La declaración jurada de Unisource y el establecimiento de Eagle Ridge	115
7.6.3.4 La constatación de la USITC de que las importaciones objeto de investigación tendrían efectos desfavorables en los precios internos	119
7.6.3.5 Conclusión general relativa a las alegaciones formuladas por Indonesia al amparo del párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC.....	123
7.6.4 Alegaciones al amparo del párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC ("especial cuidado")	123
7.6.4.1 Introducción.....	123
7.6.4.2 Criterio jurídico en el marco del párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC.....	124
7.6.4.3 La cuestión de si la determinación de la existencia de amenaza de daño formulada por la USITC es incompatible con el párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC	124
7.7 Alegaciones con respecto a la medida "en sí misma" de incompatibilidad del artículo 771(11)(B) de la Ley Arancelaria de 1930 de los Estados Unidos (disposición relativa al "empate de votos") con el párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC ("especial cuidado")	126
7.7.1 Introducción.....	126
7.7.2 Criterio jurídico en el marco del párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC	127
7.7.3 La cuestión de si la disposición estadounidense relativa al "empate de votos" es incompatible con el párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC.....	133
8 CONCLUSIONES.....	134

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A

PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL

Índice		Página
Anexo A-1	Procedimiento de trabajo del Grupo Especial	A-2
Anexo A-2	Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial relativo a la información comercial confidencial	A-7

ANEXO B

ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Índice		Página
Anexo B-1	Primer resumen integrado de Indonesia	B-2
Anexo B-2	Primer resumen integrado de los Estados Unidos	B-21
Anexo B-3	Segundo resumen integrado de Indonesia	B-40
Anexo B-4	Segundo resumen integrado de los Estados Unidos	B-58

ANEXO C

ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

Índice		Página
Anexo C-1	Resumen integrado del Brasil	C-2
Anexo C-2	Resumen integrado del Canadá	C-6
Anexo C-3	Resumen integrado de la Unión Europea	C-10
Anexo C-4	Resumen integrado de Turquía	C-15

ANEXO D

RESOLUCIONES DE PROCEDIMIENTO DEL GRUPO ESPECIAL

Índice		Página
Anexo D-1	Decisión del Grupo Especial relativa a la solicitud de ampliación de los derechos de tercero presentada por el Canadá	D-2
Anexo D-2	Decisión del Grupo Especial sobre la solicitud de la Unión Europea relativa a la ICC	D-5

ANEXO E

REEXAMEN INTERMEDIO

Índice		Página
Anexo E-1	Reexamen intermedio	E-2

ASUNTOS CITADOS EN EL PRESENTE INFORME

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Brasil - Aeronaves</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Brasil - Programa de financiación de las exportaciones para aeronaves</i> , WT/DS46/AB/R , adoptado el 20 de agosto de 1999
<i>CE - Accesorios de tubería</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas - Derechos antidumping sobre los accesorios de tubería de fundición maleable procedentes del Brasil</i> , WT/DS219/AB/R , adoptado el 18 de agosto de 2003
<i>CE - Hormonas</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)</i> , WT/DS26/AB/R , WT/DS48/AB/R , adoptado el 13 de febrero de 1998
<i>CE - Medidas compensatorias sobre las microplaquetas para DRAM</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas - Medidas compensatorias sobre las microplaquetas para memorias dinámicas de acceso aleatorio procedentes de Corea</i> , WT/DS299/R , adoptado el 3 de agosto de 2005
<i>CE - Salmón (Noruega)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas - Medida antidumping sobre el salmón de piscifactoría procedente de Noruega</i> , WT/DS337/R , adoptado el 15 de enero de 2008, y Corr.1
<i>CE - Trozos de pollo</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas - Clasificación aduanera de los trozos de pollo deshuesados congelados</i> , WT/DS269/AB/R , WT/DS286/AB/R , adoptado el 27 de septiembre de 2005, y Corr.1
<i>CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas y determinados Estados miembros - Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles</i> , WT/DS316/AB/R , adoptado el 1º de junio de 2011
<i>CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas y determinados Estados miembros - Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles</i> , WT/DS316/R , adoptado el 1º de junio de 2011, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS316/AB/R
<i>China - GOES</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>China - Derechos compensatorios y antidumping sobre el acero magnético laminado plano de grano orientado procedente de los Estados Unidos</i> , WT/DS414/AB/R , adoptado el 16 de noviembre de 2012
<i>China - GOES</i>	Informe del Grupo Especial, <i>China - Derechos compensatorios y antidumping sobre el acero magnético laminado plano de grano orientado procedente de los Estados Unidos</i> , WT/DS414/R y Add.1, adoptado el 16 de noviembre de 2012, confirmado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS414/AB/R
<i>China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)</i>	Informes del Grupo Especial, <i>China - Medidas por las que se imponen derechos antidumping a los tubos sin soldadura (sin costura) de acero inoxidable para altas prestaciones procedentes del Japón / China - Medidas por las que se imponen derechos antidumping a los tubos sin soldadura (sin costura) de acero inoxidable para altas prestaciones procedentes de la Unión Europea</i> , WT/DS454/R y Add.1 / WT/DS460/R , Add.1 y Corr.1, adoptados el 28 de octubre de 2015, modificados por los informes del Órgano de Apelación WT/DS454/AB/R / WT/DS460/AB/R
<i>China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)</i>	Informes del Órgano de Apelación, <i>China - Medidas por las que se imponen derechos antidumping a los tubos sin soldadura (sin costura) de acero inoxidable para altas prestaciones procedentes del Japón / China - Medidas por las que se imponen derechos antidumping a los tubos sin soldadura (sin costura) de acero inoxidable para altas prestaciones procedentes de la Unión Europea</i> , WT/DS454/AB/R y Add.1 / WT/DS460/AB/R y Add.1, adoptados el 28 de octubre de 2015
<i>Egipto - Barras de refuerzo de acero</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Egipto - Medidas antidumping definitivas aplicadas a las barras de refuerzo de acero procedentes de Turquía</i> , WT/DS211/R , adoptado el 1º de octubre de 2002

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Estados Unidos - Acero al carbono</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Derechos compensatorios sobre determinados productos planos de acero al carbono resistente a la corrosión procedentes de Alemania</i> , WT/DS213/AB/R , adoptado el 19 de diciembre de 2002
<i>Estados Unidos - Acero al carbono (India)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas compensatorias sobre determinados productos planos de acero al carbono laminado en caliente procedentes de la India</i> , WT/DS436/AB/R , adoptado el 19 de diciembre de 2014
<i>Estados Unidos - Acero laminado en caliente</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas antidumping sobre determinados productos de acero laminado en caliente procedentes del Japón</i> , WT/DS184/AB/R , adoptado el 23 de agosto de 2001
<i>Estados Unidos - Camarones II (Viet Nam)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medidas antidumping sobre determinados camarones procedentes de Viet Nam</i> , WT/DS429/R y Add.1, adoptado el 22 de abril de 2015, confirmado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS429/AB/R
<i>Estados Unidos - Camisas y blusas de lana</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India</i> , WT/DS33/AB/R , adoptado el 23 de mayo de 1997, y Corr.1
<i>Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Continuación de la existencia y aplicación de la metodología de reducción a cero</i> , WT/DS350/AB/R , adoptado el 19 de febrero de 2009
<i>Estados Unidos - Cordero</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelanda y Australia</i> , WT/DS177/AB/R , WT/DS178/AB/R , adoptado el 16 de mayo de 2001
<i>Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios definitivos sobre determinados productos procedentes de China</i> , WT/DS379/AB/R , adoptado el 25 de marzo de 2011
<i>Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios definitivos sobre determinados productos procedentes de China</i> , WT/DS379/R , adoptado el 25 de marzo de 2011, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS379/AB/R
<i>Estados Unidos - Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Exámenes por extinción de las medidas antidumping impuestas a los artículos tubulares para campos petrolíferos procedentes de la Argentina</i> , WT/DS268/AB/R , adoptado el 17 de diciembre de 2004
<i>Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles (segunda reclamación)</i> , WT/DS353/AB/R , adoptado el 23 de marzo de 2012
<i>Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los semiconductores para memorias dinámicas de acceso aleatorio (DRAM) procedentes de Corea</i> , WT/DS296/AB/R , adoptado el 20 de julio de 2005
<i>Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los semiconductores para memorias dinámicas de acceso aleatorio (DRAM) procedentes de Corea</i> , WT/DS296/R , adoptado el 20 de julio de 2005, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS296/AB/R
<i>Estados Unidos - Juegos de azar</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas que afectan al suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas</i> , WT/DS285/AB/R , adoptado el 20 de abril de 2005, y Corr.1
<i>Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medidas que tratan como subvenciones las limitaciones de las exportaciones</i> , WT/DS194/R y Corr.1, adoptado el 23 de agosto de 2001
<i>Estados Unidos - Madera blanda IV</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Determinación definitiva en materia de derechos compensatorios con respecto a determinada madera blanda procedente del Canadá</i> , WT/DS257/AB/R , adoptado el 17 de febrero de 2004

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Estados Unidos - Madera blanda IV</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Determinación definitiva en materia de derechos compensatorios con respecto a determinada madera blanda procedente del Canadá</i> , WT/DS257/R , adoptado el 17 de febrero de 2004, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS257/AB/R
<i>Estados Unidos - Madera blanda VI</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Investigación de la Comisión de Comercio Internacional respecto de la madera blanda procedente del Canadá</i> , WT/DS277/R , adoptado el 26 de abril de 2004
<i>Estados Unidos - Madera blanda VI (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Investigación de la Comisión de Comercio Internacional respecto de la madera blanda procedente del Canadá - Recurso del Canadá al párrafo 5 del artículo 21 del ESD</i> , WT/DS277/AB/RW , adoptado el 9 de mayo de 2006, y Corr.1
<i>Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas en materia de derechos compensatorios sobre determinados productos procedentes de China</i> , WT/DS437/AB/R , adoptado el 16 de enero de 2015
<i>Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medidas en materia de derechos compensatorios sobre determinados productos procedentes de China</i> , WT/DS437/R y Add.1, adoptado el 16 de enero de 2015, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS437/AB/R
<i>Estados Unidos - Reducción a cero (Japón) (párrafo 5 del artículo 21 - Japón)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas relativas a la reducción a cero y los exámenes por extinción - Recurso del Japón al párrafo 5 del artículo 21 del ESD</i> , WT/DS322/AB/RW , adoptado el 31 de agosto de 2009
<i>Estados Unidos - Tubos</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea</i> , WT/DS202/AB/R , adoptado el 8 de marzo de 2002
<i>Japón - Bebidas alcohólicas II</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas</i> , WT/DS8/AB/R , WT/DS10/AB/R , WT/DS11/AB/R , adoptado el 1º de noviembre de 1996
<i>Japón - DRAM (Corea)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Japón - Derechos compensatorios sobre memorias dinámicas de acceso aleatorio procedentes de Corea</i> , WT/DS336/R , adoptado el 17 de diciembre de 2007, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS336/AB/R
<i>México - Jarabe de maíz</i>	Informe del Grupo Especial, <i>México - Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa (JMAF) procedente de los Estados Unidos</i> , WT/DS132/R , adoptado el 24 de febrero de 2000, y Corr.1
<i>México - Jarabe de maíz (párrafo 5 del artículo 21 - Estados Unidos)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>México - Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa (JMAF) procedente de los Estados Unidos - Recurso de los Estados Unidos al párrafo 5 del artículo 21 del ESD</i> , WT/DS132/AB/RW , adoptado el 21 de noviembre de 2001
<i>México - Medidas antidumping sobre el arroz</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>México - Medidas antidumping definitivas sobre la carne de bovino y el arroz, Reclamación con respecto al arroz</i> , WT/DS295/AB/R , adoptado el 20 de diciembre de 2005
<i>República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>República Dominicana - Medidas que afectan a la importación y venta interna de cigarrillos</i> , WT/DS302/AB/R , adoptado el 19 de mayo de 2005
<i>Tailandia - Vigas doble T</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Tailandia - Derechos antidumping sobre los perfiles de hierro y acero sin alear y vigas doble T procedentes de Polonia</i> , WT/DS122/AB/R , adoptado el 5 de abril de 2001
<i>UE - Biodiésel (Argentina)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Unión Europea - Medidas antidumping sobre el biodiésel procedente de la Argentina</i> , WT/DS473/R y Add.1, adoptado el 26 de octubre de 2016, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS473/AB/R
<i>UE - Calzado (China)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Unión Europea - Medidas antidumping sobre determinado calzado procedente de China</i> , WT/DS405/R , adoptado el 22 de febrero de 2012

**PRUEBAS DOCUMENTALES MENCIONADAS
EN EL PRESENTE INFORME**

Prueba documental	Título abreviado	Descripción/Título completo
IDN-1	Orden en materia de derechos antidumping	<i>Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from Indonesia: Antidumping Duty Order, United States Federal Register</i> , volumen 75, Nº 221 (17 de noviembre de 2010)
IDN-2	Orden en materia de derechos compensatorios	<i>Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from Indonesia: Countervailing Duty Order, United States Federal Register</i> , volumen 75, Nº 221 (17 de noviembre de 2010)
IDN-3/US-66	Iniciación de investigaciones en materia de derechos antidumping	<i>Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from Indonesia and the People's Republic of China: Initiation of Antidumping Duty Investigations, United States Federal Register</i> , volumen 74, Nº 201 (20 de octubre de 2009)
IDN-4/US-65	Iniciación de una investigación en materia de derechos compensatorios	<i>Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from Indonesia: Initiation of Countervailing Duty Investigation, United States Federal Register</i> , volumen 74, Nº 201 (20 de octubre de 2009)
IDN-5/US-48	Determinación preliminar en materia de derechos compensatorios	<i>Certain Coated Paper from Indonesia: Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination and Alignment of Final Countervailing Duty Determination with Final Antidumping Duty Determination, United States Federal Register</i> , volumen 75, Nº 45 (9 de marzo de 2010)
IDN-6/US-47	Determinación definitiva en materia de derechos compensatorios	<i>Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from Indonesia: Final Affirmative Countervailing Duty Determination, United States Federal Register</i> , volumen 75, Nº 186 (27 de septiembre de 2010)
IDN-7/US-67	Determinación definitiva en materia de derechos antidumping	<i>Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from Indonesia: Final Determination of Sales at Less than Fair Value, United States Federal Register</i> , volumen 75, Nº 186 (27 de septiembre de 2010)
IDN-8	Aviso de determinación preliminar de la USITC	<i>Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from China and Indonesia: Determinations, United States Federal Register</i> , volumen 74, Nº 224 (23 de noviembre de 2009)
IDN-9/US-70	Aviso de determinación definitiva de la USITC	<i>Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from China and Indonesia: Determinations, United States Federal Register</i> , volumen 75, Nº 221 (17 de noviembre de 2010)
IDN-10	Extracto del memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC, páginas 1-20 y 48-56	<i>Issues and Decision Memorandum for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from Indonesia: Final Affirmative Countervailing Duty Determination</i> (20 de septiembre de 2010), páginas 1-20 y 48-56
IDN-12	Extracto del memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC en relación con el papel sin pasta mecánica de madera, estucado, páginas 1, 27-28 y 40-46	<i>Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Countervailing Duty Determination: Coated Free Sheet Paper from Indonesia</i> (17 de octubre de 2007), páginas 1, 27-28 y 40-46
IDN-13	Reglamento Nº 20/M-DAG/PER/5/2008 del Ministerio de Comercio de la República de Indonesia	Reglamento Nº 20/M-DAG/PER/5/2008 del Ministerio de Comercio de la República de Indonesia relativo al suministro de productos del sector de la silvicultura para la exportación (29 de mayo de 2008)

Prueba documental	Título abreviado	Descripción/Título completo
IDN-14	Extracto de la segunda parte de la respuesta del Gobierno de Indonesia al primer cuestionario suplementario, páginas 22-38	Segunda parte de la respuesta del Gobierno de Indonesia al primer cuestionario suplementario (22 de febrero de 2010), preguntas 55-60, páginas 22-38
IDN-15	Respuesta del Gobierno de Indonesia al tercer cuestionario suplementario	Respuesta del Gobierno de Indonesia al tercer cuestionario suplementario (27 de mayo de 2010)
IDN-16	Respuesta del Gobierno de Indonesia al cuarto y quinto cuestionarios suplementarios	Respuesta del Gobierno de Indonesia al cuarto y quinto cuestionarios suplementarios (22 de junio de 2010)
IDN-18	Extracto de la determinación definitiva de la USITC, páginas 3-39 y C-3-C-7	<i>USITC, Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from China and Indonesia, Final Determination</i> , Publicación 4192 (noviembre de 2010), páginas 3-39 y C-3-C-7
IDN-20	Legislación de otros Miembros sobre las votaciones con resultado de empate	Ley del Tribunal de Comercio Internacional del Canadá (en vigor a 21 de junio de 2016), Ley de Administración del Comercio Internacional de Sudáfrica (22 de enero de 2003), Reglamento de Turquía sobre la Prevención de la Competencia Desleal de las Importaciones (20 de octubre de 1999), y Decreto Presidencial N° 766/94 de la Argentina (12 de mayo de 1994)
IDN-24	Aviso de continuación de la USITC	<i>Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from China and Indonesia: Determinations</i> , <i>United States Federal Register</i> , volumen 81, N° 250 (29 de diciembre de 2016)
IDN-25 (ICC)	Extracto de la respuesta de APP/SMG al cuestionario inicial, páginas 1, 25, 27, 29 y 30	Respuesta de PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills, PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia, Tbk, y PT. Indah Kiat Pulp & Paper Tbk al cuestionario inicial (29 de diciembre de 2009), páginas 1, 25, 27, 29 y 30 (ICC)
IDN-27 (ICC)	Prueba documental D-8 de la respuesta de APP/SMG al cuestionario en la investigación en materia de derechos antidumping	Respuesta de PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk, PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills a la sección suplementaria D, Prueba documental D-8 (20 de enero de 2010) (ICC)
IDN-28 (ICC)	Prueba documental SD3-9 de la respuesta de APP/SMG al cuestionario en la investigación en materia de derechos antidumping	PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk, PT. Indah Kiat Pulp and Paper Tbk, y PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills, respuesta a la sección suplementaria D, Prueba documental SD3-9 (5 de abril de 2010) (ICC)
IDN-30	Prohibición de las exportaciones de trozas	Decreto conjunto N° 1132/KPTS-II/2001 del Ministerio de Silvicultura y N° 292/MPP/Kep/10/2001 del Ministerio de Industria y Comercio, Interrupción de las exportaciones de materia prima en trozas o partículas (8 de octubre de 2001)
IDN-36	Extracto del escrito de APP a la USITC previo a la audiencia, páginas 5 y 51	Escrito de APP-China y APP-Indonesia previo a la audiencia (13 de septiembre de 2010), páginas 5 y 51
IDN-37	Votación sobre salvaguardias con resultado de empate	Código de los Estados Unidos, Título 19, artículo 1330
IDN-41 (ICC)	Prueba documental 33 de la segunda parte de la respuesta del Gobierno de Indonesia al primer cuestionario suplementario	Segunda parte de la respuesta del Gobierno de Indonesia al primer cuestionario suplementario, Prueba documental 33 (22 de febrero de 2010) (ICC)
IDN-45	Escrito de APP a la USITC previo a la audiencia	Escrito de APP-China y APP-Indonesia previo a la audiencia (13 de septiembre de 2010)
IDN-47	Estatuto de la CIJ	Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, capítulo XIV de la Carta de las Naciones Unidas, San Francisco (1945)
IDN-51	Extracto de la transcripción de una conferencia de la USITC, páginas 181-182	USITC, Investigaciones N° 701-TA-470-471 y N° 731-TA-1169-1170 (preliminar), Transcripción de conferencia (14 de octubre de 2009), páginas 181-182

Prueba documental	Título abreviado	Descripción/Título completo
IDN-52	Prueba documental 28 del escrito de APP a la USITC previo a la audiencia sobre los datos de RISI	Escrito de los declarantes previo a la audiencia, Prueba documental 28 (13 de septiembre de 2010) (datos de RISI)
US-1	Determinación definitiva de la USITC	USITC, <i>Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from China and Indonesia, Final Determination</i> , Publicación 4192 (noviembre de 2010)
US-4	Extracto del escrito de los solicitantes a la USITC posterior a la audiencia	Escrito de los solicitantes a la USITC posterior a la audiencia, Respuestas a las preguntas de los miembros de la Comisión, respuesta a la pregunta 3 del Sr. Pinkert, Prueba documental 1, página 21 (4 de octubre de 2010)
US-12	19 U.S.C., artículo 1677	Código de los Estados Unidos, Título 19, artículo 1677
US-26	Grupo de Políticas Antidumping, proyecto de Código Antidumping (agosto de 1966)	<i>Sub-Committee on Non-Tariff Barriers, Group on Anti-Dumping Policies, Possible Elements to be Considered for Inclusion in an Anti-Dumping Code</i> , TN.64/NTB/W/13 (23 de agosto de 1966)
US-27	Código Antidumping (julio de 1967)	Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, L/2812 (12 de julio de 1967)
US-29	Corea del Sur, Ley de investigación de las prácticas desleales de comercio internacional	Corea del Sur, Ley Nº 6417 de investigación de las prácticas desleales de comercio internacional (3 de febrero de 2001)
US-30	Grupo de Políticas Antidumping, proyecto de Código Antidumping (diciembre de 1966)	<i>Sub-Committee on Non-Tariff Barriers, Group on Anti-Dumping Policies, Possible Elements to be Considered for Inclusion in an Anti-Dumping Code</i> , TN.64/NTB/W/14 (9 de diciembre 1966)
US-31	Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC	<i>Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Countervailing Duty Determination of Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from Indonesia</i> (20 de septiembre de 2010)
US-32	Respuesta del Gobierno de Indonesia al cuestionario inicial	Respuesta del Gobierno de Indonesia al cuestionario inicial (29 de diciembre de 2009)
US-34 (ICC)	Segunda parte de la respuesta del Gobierno de Indonesia al primer cuestionario suplementario	Segunda parte de la respuesta del Gobierno de Indonesia al primer cuestionario suplementario (22 de febrero de 2010) (ICC)
US-35 (ICC)	Verificación por el USDOC de las respuestas del Gobierno de Indonesia al cuestionario	<i>Verification of the Questionnaire Response Submitted by the Government of Indonesia: Countervailing Duty Investigation of Certain Coated Paper from Indonesia</i> (3 de agosto de 2010) (ICC)
US-40	Comunicación de los solicitantes con información fáctica general	Comunicación de los solicitantes con información fáctica general (21 de junio de 2010)
US-41	Tercer cuestionario suplementario al Gobierno de Indonesia	Tercer cuestionario suplementario al Gobierno de Indonesia (29 de abril de 2010)
US-42	Quinto cuestionario suplementario al Gobierno de Indonesia	Quinto cuestionario suplementario al Gobierno de Indonesia (11 de junio de 2010)
US-43	Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado	<i>Issues and Decision Memorandum for the Final Affirmative Countervailing Duty Determination: Coated Free Sheet Paper from Indonesia</i> (17 de octubre de 2007)
US-44	Escrito de argumentación del Gobierno de Indonesia y APP/SMG al USDOC	Escrito de argumentación del Gobierno de Indonesia y APP-Indonesia (17 de agosto de 2010)
US-56	19 U.S.C., artículo 1671d	Código de los Estados Unidos, Título 19, artículo 1671d

Prueba documental	Título abreviado	Descripción/Título completo
US-60	19 U.S.C., artículo 1673d	Código de los Estados Unidos, Título 19, artículo 1673d
US-68	Determinación definitiva en materia de derechos compensatorios relativa al papel estucado o cuché procedente de China	<i>Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from the People's Republic of China: Final Affirmative Countervailing Duty Determination, United States Federal Register</i> , volumen 75, Nº 186 (27 de septiembre de 2010)
US-69	Determinación definitiva en materia de derechos antidumping relativa al papel estucado o cuché procedente de China	<i>Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from the People's Republic of China: Final Determination of Sales at Less Than Fair Value, United States Federal Register</i> , volumen 75, Nº 186 (27 de septiembre de 2010)
US-74	Determinación definitiva en materia de derechos compensatorios relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado	<i>Certain Coated Paper from Indonesia: Final Affirmative Countervailing Duty Determination, United States Federal Register</i> , volumen 72, Nº 206 (25 de octubre de 2007)
US-76	Carta al Gobierno de Indonesia relativa a la verificación	Carta de fecha 24 de junio 2010 de Barbara Tillman (USDOC) al Gobierno de Indonesia
US-77	Plan de verificación del Gobierno de Indonesia	USDOC, Plan de verificación (18 de junio de 2010)
US-80	Solicitud	<i>Petitions for the Imposition of Antidumping and Countervailing Duties on Certain Coated Paper from Indonesia and the People's Republic of China</i> (23 de septiembre de 2009)
US-81	Memorándum sobre el papel sin pasta mecánica de madera, estucado: Reunión con un experto independiente	<i>Countervailing Duty Investigation of Coated Free Sheet Paper from Indonesia: Memorandum to File Regarding Verification Meeting with an Independent Expert</i> (24 de agosto de 2007)
US-83 (ICC)	Prueba documental 5S-4 de la respuesta del Gobierno de Indonesia al cuarto y quinto cuestionarios suplementarios	Respuesta del Gobierno de Indonesia al cuarto y quinto cuestionarios suplementarios, Prueba documental 5S-4 (22 de junio de 2010) (ICC)
US-84	Prueba documental 1 de la respuesta del Gobierno de Indonesia al tercer cuestionario suplementario	Respuesta del Gobierno de Indonesia al tercer cuestionario suplementario, Prueba documental 1 (29 de abril de 2010)
US-87	Carta del Gobierno de Indonesia al USDOC sobre el IBRA	Carta de fecha 3 de agosto de 2010 del Gobierno de Indonesia al USDOC sobre el IBRA
US-91 (ICC)	Respuesta de APP/SMG al cuestionario inicial	Respuesta de PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills, PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia, Tbk, y PT. Indah Kiat Pulp & Paper, Tbk al cuestionario inicial (29 de diciembre de 2009) (ICC)
US-95	Extracto del escrito de APP a la USITC previo a la audiencia, páginas 24, 30, 36, 49-53 y 72	Escrito de APP-China y APP-Indonesia previo a la audiencia (13 de septiembre de 2010), páginas 24, 30, 36, 49-53 y 72
US-102	Estadísticas mensuales de importación	Determinado papel estucado o cuché: Estadísticas mensuales de importación
US-104	Escrito de APP a la USITC posterior a la audiencia	Escrito de APP a la USITC posterior a la audiencia (4 de octubre de 2010)
US-105	Observaciones finales de APP a la USITC	Observaciones finales de APP a la USITC (21 de octubre de 2010)
US-107	Extractos (expurgados) de la determinación definitiva de la USITC y observaciones finales de APP a la USITC	Examen (expurgado) de la declaración jurada de Unisource (Prueba documental US-2) incluida en la determinación de la Comisión (Prueba documental US-1) y observaciones finales de APP (Prueba documental US-105)

Prueba documental	Título abreviado	Descripción/Título completo
US-108	Extracto de la transcripción de una conferencia de la USITC, páginas 45-48 y 179-180	USITC, Investigaciones N° 701-TA-470-471 y N° 731-TA-1169-1170 (preliminar), extracto de la transcripción de una conferencia (14 de octubre de 2009), páginas 45-48 y 179-180
US-110	18 U.S.C., artículo 208	Leyes que afectan a los intereses financieros personales, Código de los Estados Unidos, Título 18, artículo 208
US-118	Artículo 771(5A) de la Ley Arancelaria de 1930	Ley Arancelaria de 1930, artículo 771(5A) (2 de julio de 2015)

ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE INFORME

Abreviatura	Descripción
Acuerdo Antidumping	Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
Acuerdo SMC	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
APP	Asia Pulp and Paper, Ltd. (China) y Asia Pulp and Paper, Ltd. (Indonesia)
APP/SMG	Asia Pulp and Paper/Sinar Mas Group
CDI	Comisión de Derecho Internacional
China	República Popular China
Convención de Viena	Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, hecha en Viena el 23 de mayo de 1969, documento de las Naciones Unidas A/CONF.39/27
Corea	República de Corea
dólar EE.UU.	dólar de los Estados Unidos
DR	Derecho Dana Reboisasi (derecho de recuperación)
Eagle Ridge	Eagle Ridge Paper Co.
ESD	Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias
Estados Unidos	Estados Unidos de América
GATT de 1994	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
HTI	Hutan Tanaman Industria
IBRA	Organismo de Reestructuración Bancaria de Indonesia
ICC	Información comercial confidencial
IDR	rupia indonesia
Indah Kiat o IK.	PT. Indah Kiat Pulp & Paper, Tbk
OMC	Organización Mundial del Comercio
Orleans	Orleans Offshore Investment Limited
OSD	Órgano de Solución de Diferencias
Pindo Deli o PD	PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills
POI	Período de la investigación/período objeto de la investigación ¹
PPAS	Programa de Ventas de Activos Estratégicos
PSDH	Provisi Sumberdaya Hutan
RISI	Resource Information Systems Inc.
Tjiwi Kimia o TK	PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk.
Unisource	Unisource Worldwide, Inc.
USDOC	Departamento de Comercio de los Estados Unidos
USITC	Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos
WKS	PT. Wirakarya Sakti
WTA	World Trade Atlas

¹ En relación con el período de la investigación considerado por el USDOC, véase la nota 57; para el período objeto de la investigación considerado por la USITC, véase el párrafo 7.197.

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Reclamación presentada por Indonesia

1.1. El 13 de marzo de 2015, Indonesia solicitó la celebración de consultas con los Estados Unidos de conformidad con el artículo 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (el ESD), el artículo 17 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (el Acuerdo Antidumping), el artículo 30 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (el Acuerdo SMC) y el párrafo 1 del artículo XXII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (el GATT de 1994) con respecto a:

- a. los derechos antidumping y compensatorios impuestos por los Estados Unidos a las importaciones de determinado papel estucado o cuché procedente de Indonesia; y
- b. el artículo 771(11)(B) de la Ley Arancelaria de 1930, modificado, codificado en el Título 19 del Código de los Estados Unidos, artículo 1677(11)(B).²

1.2. Las consultas se celebraron el 25 de junio de 2015, pero no lograron resolver la diferencia.

1.2 Establecimiento y composición del Grupo Especial

1.3. El 9 de julio de 2015, Indonesia solicitó el establecimiento de un grupo especial de conformidad con el artículo 6 del ESD, con el mandato uniforme.³ El 20 de agosto de 2015, Indonesia presentó una nueva solicitud de establecimiento de un grupo especial.⁴ En su reunión de 28 de septiembre de 2015, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) estableció un Grupo Especial en respuesta a la solicitud presentada por Indonesia en el documento WT/DS491/3, de conformidad con el artículo 6 del ESD.⁵

1.4. El mandato del Grupo Especial es el siguiente:

Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados invocados por las partes en la diferencia, el asunto sometido al OSD por Indonesia en el documento WT/DS491/3 y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos.⁶

1.5. El 25 de enero de 2016, Indonesia solicitó al Director General que estableciera la composición del Grupo Especial de conformidad con el párrafo 7 del artículo 8 del ESD. El 4 de febrero de 2016, el Director General procedió en consecuencia a establecer la composición del Grupo Especial, que es la siguiente:

Presidente: Sr. Hanspeter Tschäni

Miembros: Sr. Martín García
Sra. Enie Neri de Ross

1.6. El Brasil, el Canadá, China, Corea, la India, Turquía y la Unión Europea notificaron su interés en participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.

² Solicitud de celebración de consultas presentada por Indonesia, WT/DS491/1.

³ Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Indonesia, WT/DS491/2.

⁴ Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Indonesia, WT/DS491/3 (en adelante, la solicitud de establecimiento de un grupo especial de Indonesia).

⁵ OSD, Acta de la reunión celebrada el 28 de septiembre de 2015, WT/DSB/M/368.

⁶ Constitución del Grupo Especial, WT/DS491/4.

1.3 Actuaciones del Grupo Especial

1.3.1 Aspectos generales

1.7. Tras celebrar consultas con las partes, el Grupo Especial adoptó su Procedimiento de trabajo⁷ y su calendario el 29 de julio de 2016. El calendario fue revisado el 15 de agosto de 2016 y el 23 de mayo de 2017.

1.8. El Grupo Especial empezó a trabajar en esta diferencia más tarde de lo que habría querido debido a las limitaciones de personal de la Secretaría de la OMC.⁸ El Grupo Especial celebró la primera reunión sustantiva con las partes los días 6 y 7 de diciembre de 2016. La sesión destinada a los terceros tuvo lugar el 7 de diciembre de 2016. El Grupo Especial celebró la segunda reunión sustantiva con las partes los días 28 y 29 de marzo de 2017. El 23 de mayo de 2017, el Grupo Especial dio traslado de la parte expositiva de su informe a las partes. El Grupo Especial dio traslado de su informe provisional a las partes el 24 de agosto de 2017. El Grupo Especial dio traslado de su informe definitivo a las partes el 6 de octubre de 2017.

1.3.2 Procedimiento de trabajo adicional relativo a la información comercial confidencial

1.9. El 11 de julio de 2016, Indonesia solicitó al Grupo Especial que adoptase un Procedimiento de trabajo adicional relativo a la información comercial confidencial (ICC). A tal fin, el 20 de julio de 2016 las partes presentaron al Grupo Especial una propuesta conjunta en relación con dicho procedimiento. Tras examinar la propuesta de las partes, el Grupo Especial adoptó un Procedimiento de trabajo adicional relativo a la ICC el 29 de julio de 2016.⁹

1.3.3 Solicitud de resolución preliminar

1.10. En su primera comunicación escrita, de fecha 12 de septiembre de 2016¹⁰, los Estados Unidos solicitaron que el Grupo Especial formulase una resolución preliminar en la que afirmase que varios de los argumentos formulados por Indonesia en su primera comunicación escrita no están comprendidos en el mandato del Grupo Especial.¹¹ Indonesia respondió a la solicitud de los Estados Unidos el 26 de septiembre de 2016.¹² Las partes volvieron a examinar los argumentos de la otra parte sobre la solicitud de los Estados Unidos en sus posteriores comunicaciones y declaraciones al Grupo Especial.¹³ Asimismo, se invitó a los terceros a que presentaran en sus comunicaciones de tercero observaciones sobre la solicitud de los Estados Unidos, pero no lo hicieron.¹⁴ Abordamos la solicitud de resolución preliminar presentada por los Estados Unidos en las constataciones que formulamos *infra*.

1.3.4 Solicitudes de carácter procesal formuladas por determinados terceros

1.11. El 8 de julio de 2016, el Canadá solicitó al Grupo Especial que le concediera determinados derechos de tercero "pasivos" adicionales en el presente procedimiento. Las partes presentaron oralmente observaciones sobre la solicitud del Canadá en la reunión de organización y los Estados

⁷ Procedimiento de trabajo del Grupo Especial, anexo A-1.

⁸ Comunicación del Grupo Especial, WT/DS491/5.

⁹ Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial relativo a la información comercial confidencial, anexo A-2.

¹⁰ El 16 de septiembre de 2016, los Estados Unidos presentaron correcciones a su primera comunicación escrita. A petición del Grupo Especial, el 6 de octubre de 2016 los Estados Unidos presentaron una versión corregida y consolidada de su primera comunicación escrita. En el presente informe, el Grupo Especial se refiere a la versión corregida y consolidada de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, de fecha 6 de octubre de 2016.

¹¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 33-40.

¹² Respuesta de Indonesia a la solicitud de resolución preliminar presentada por los Estados Unidos.

¹³ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 14-17; respuesta de Indonesia a las preguntas 4 y 6 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 11-16; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 4-7. Declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 6-8; respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 3, 5 y 7 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 10-18; y declaración inicial de los Estados Unidos en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 3.

¹⁴ Comunicación del Grupo Especial a las partes y los terceros de fecha 16 de septiembre de 2016.

Unidos presentaron observaciones por escrito adicionales el 20 de julio de 2016. Mediante una comunicación de fecha 3 de noviembre de 2016, el Grupo Especial informó a las partes y los terceros de que había rechazado la solicitud de derechos de tercero ampliados presentada por el Canadá. La decisión del Grupo Especial figura en el anexo D-1.

1.12. En la comunicación que presentó en calidad de tercero, de fecha 26 de septiembre de 2016, la Unión Europea presentó objeciones al procedimiento ICC adicional adoptado por el Grupo Especial, al considerar que no otorgaba a los terceros acceso a la ICC presentada por las partes, y solicitó que se permitiera a los terceros acceder a las pruebas documentales que contenían ICC presentadas por las partes en sus primeras comunicaciones escritas. Las partes presentaron observaciones por escrito sobre la solicitud de la Unión Europea el 2 de noviembre de 2016. El 4 de noviembre de 2016, el Grupo Especial informó a las partes y a los terceros de que no consideraba adecuado ni necesario acceder a la petición de la Unión Europea. La decisión del Grupo Especial figura en el anexo D-2.

2 ELEMENTOS DE HECHO Y MEDIDAS EN LITIGIO

2.1. La presente diferencia se refiere a dos conjuntos de medidas adoptadas por los Estados Unidos.

2.2. En primer lugar, Indonesia impugna la imposición por los Estados Unidos de derechos antidumping y compensatorios a las importaciones de determinado papel estucado o cuché procedente de Indonesia en virtud de las órdenes en materia de derechos antidumping y compensatorios publicadas el 17 de noviembre de 2010.¹⁵ Concretamente, las alegaciones formuladas por Indonesia con respecto a las medidas "en su aplicación" se refieren a determinados aspectos de la determinación definitiva del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (USDOC) acerca de su investigación en materia de derechos compensatorios sobre determinado papel estucado o cuché procedente de Indonesia, así como a la determinación definitiva de existencia de amenaza de daño formulada por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC) en relación con las importaciones subvencionadas y objeto de dumping procedentes de Indonesia y China.

2.3. En segundo lugar, Indonesia impugna "en sí mismo", es decir, independientemente de su aplicación en casos concretos, el artículo 771(11)(B) de la Ley Arancelaria de 1930, modificado, codificado en el Título 19 del Código de los Estados Unidos, artículo 1677(11)(B).¹⁶ En particular, Indonesia impugna "en sí misma" la utilización de esa disposición jurídica en las determinaciones afirmativas de la existencia de amenaza de daño.

2.4. En lo que respecta al primer conjunto de medidas, el 23 de septiembre de 2009, tres empresas y un sindicato presentaron una solicitud en nombre de la rama de producción nacional de los Estados Unidos para que se aplicaran derechos antidumping y compensatorios a las importaciones de determinado papel estucado o cuché procedentes de Indonesia y China.¹⁷ El 20 de octubre de 2009, el USDOC inició investigaciones paralelas en materia de derechos antidumping y en materia de derechos compensatorios sobre las importaciones de determinado papel estucado o cuché procedentes de Indonesia y las importaciones del mismo producto procedentes de China.¹⁸

2.5. En la investigación en materia de derechos compensatorios sobre el papel estucado o cuché procedente de Indonesia, el USDOC seleccionó a Asia Pulp and Paper/Sinar Mas Group (APP/SMG) como único declarante obligado de la investigación.¹⁹ El 9 de marzo de 2010, el USDOC emitió su determinación preliminar en materia de derechos compensatorios, en la que calculó una tasa de

¹⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 1, 15 y 16 (donde se hace referencia a la orden en materia de derechos antidumping (Prueba documental IDN-1); y a la orden en materia de derechos compensatorios (Prueba documental IDN-2)).

¹⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 5.

¹⁷ Solicitud (Prueba documental US-80).

¹⁸ Iniciación de investigaciones en materia de derechos antidumping (Pruebas documentales IDN-3/US-66 (se ha presentado dos veces como prueba documental)); Iniciación de una investigación en materia de derechos compensatorios (Pruebas documentales IDN-4/US-65 (se ha presentado dos veces como prueba documental)); y Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página I-1.

¹⁹ Las empresas declarantes de APP/SMG fueron PT. Pabrik Kertas Tjiwi Kimia Tbk (Tjiwi Kimia o TK), PT. Pindo Deli Pulp and Paper Mills (Pindo Deli o PD), y PT. Indah Kiat Pulp & Paper, Tbk (Indah Kiat o IK).

subvención del 17,48% para APP/SMG y asignó la misma tasa a todos los demás productores y exportadores.²⁰ El USDOC emitió su determinación definitiva el 27 de septiembre de 2010.²¹ En su determinación definitiva, el USDOC determinó, entre otras cosas, que tres medidas del Gobierno de Indonesia -el suministro de madera en pie, la prohibición de las exportaciones de trozas y la condonación de deudas a favor de APP/SMG- constituían subvenciones susceptibles de medidas compensatorias. El USDOC calculó una tasa de subvención neta global del 17,94% para APP/SMG y asignó la misma tasa a todos los demás productores y exportadores.²²

2.6. La USITC publicó el aviso de iniciación de su investigación preliminar sobre la existencia de daño el 30 de septiembre de 2009, y emitió una determinación preliminar positiva el 23 de noviembre de 2009.²³ El 17 de noviembre de 2010 emitió su determinación definitiva, en la que constató que la rama de producción nacional de los Estados Unidos estaba sufriendo una amenaza de daño importante por las importaciones de determinado papel estucado o cuché procedentes de China e Indonesia.²⁴ En esa misma fecha, el USDOC emitió órdenes en materia de derechos antidumping y compensatorios en virtud de las cuales impuso, entre otras cosas, derechos compensatorios de un tipo del 17,94% a las importaciones de APP/SMG y "todos los demás" productores/exportadores indonesios.²⁵

3 SOLICITUDES DE CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES

3.1. En el contexto de sus alegaciones con respecto a las medidas antidumping y compensatorias en litigio "en su aplicación", Indonesia solicita al Grupo Especial que constate lo siguiente:

- a. En relación con la determinación de existencia de subvención formulada por el USDOC, que²⁶:
 - i. las constataciones del USDOC de que el Gobierno de Indonesia suministra madera en pie por una remuneración inferior a la adecuada y que la prohibición de las

²⁰ Determinación preliminar en materia de derechos compensatorios (Pruebas documentales IDN-5/US-48 (se ha presentado dos veces como prueba documental)).

²¹ Determinación definitiva en materia de derechos compensatorios (Pruebas documentales IDN-6/US-47 (se ha presentado dos veces como prueba documental)). Va acompañada del Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Pruebas documentales IDN-10/US-31), de fecha 20 de septiembre de 2010. La prueba documental presentada por Indonesia contiene extractos del Memorándum sobre las cuestiones y la decisión, mientras que la Prueba documental US-31 incluye todo el documento, motivo por el cual en nuestras constataciones en general nos referimos a esta última prueba documental en lugar de a la Prueba documental IDN-10.

²² Determinación definitiva en materia de derechos compensatorios (Pruebas documentales IDN-6/US-47 (se ha presentado dos veces como prueba documental)), página 59211; Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31). En la misma fecha, el USDOC emitió sus determinaciones definitivas en la investigación paralela en materia de derechos compensatorios sobre el papel estucado o cuché procedente de China y la investigación en materia de derechos antidumping sobre el papel estucado o cuché procedente de Indonesia y de China. (Determinación definitiva en materia de derechos antidumping (Pruebas documentales IDN-7/US-67 (se ha presentado dos veces como prueba documental)); Determinación definitiva en materia de derechos antidumping relativa al papel estucado o cuché procedente de China (Prueba documental US-69); y Determinación definitiva en materia de derechos compensatorios relativa al papel estucado o cuché procedente de China (Prueba documental US-68)).

²³ Aviso de determinación preliminar de la USITC (Prueba documental IDN-8).

²⁴ Aviso de determinación definitiva de la USITC (Pruebas documentales IDN-9/US-70 (se ha presentado dos veces como prueba documental)); Extracto de la determinación definitiva de la USITC (Pruebas documentales IDN-18/US-1). Como se indica *infra*, en la nota 357, la Prueba documental IDN-18 contiene extractos de la determinación, mientras que la Prueba documental US-1 incluye la determinación en su totalidad, motivo por el cual en nuestras constataciones nos referimos en general a esta última prueba documental.

²⁵ Orden en materia de derechos antidumping (Prueba documental IDN-1), página 70206; Orden en materia de derechos compensatorios (Prueba documental IDN-2), página 70207. La USITC instituyó exámenes quinquenales ("exámenes por extinción") en relación con los derechos antidumping y compensatorios impuestos a determinado papel estucado o cuché procedente de Indonesia y China el 1º de octubre de 2015. El 29 de diciembre de 2016, la USITC publicó su determinación de que la revocación de los derechos daría lugar probablemente a la continuación o repetición del daño importante para una rama de producción de los Estados Unidos dentro de un lapso de tiempo razonablemente previsible. (Aviso de continuación de la USITC (Prueba documental IDN-24), página 96044).

²⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 3 y 166; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 2-5.

exportaciones de trozas impuesta por el Gobierno de Indonesia confiere un beneficio son incompatibles con el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC porque el USDOC formuló una determinación *per se* de distorsión de los precios basada exclusivamente en la participación predominante en el mercado de madera en pie de bosques de propiedad pública;

- ii. la constatación formulada por el USDOC, sobre la base de una inferencia desfavorable, de que el Gobierno de Indonesia "permitió a sabiendas que una filial de un deudor recomprase su propia deuda contraviniendo la legislación indonesia" es incompatible con el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC;
 - iii. las constataciones formuladas por el USDOC sobre la especificidad son incompatibles con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC, ya que el USDOC no determinó que la recaudación de derechos de tala, la prohibición de las exportaciones de trozas, o la supuesta condonación de deudas formaran parte de un plan o sistema cuyo objeto fuera otorgar un beneficio;
 - iv. la constatación formulada por el USDOC sobre la especificidad en relación con la condonación de deudas es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo SMC porque el USDOC "no identificó la jurisdicción que supuestamente otorgó un beneficio, lo que pone en cuestión el análisis de la especificidad"²⁷;
- b. En relación con la determinación de existencia de amenaza de daño formulada por la USITC, que²⁸:
- i. la determinación de existencia de amenaza de daño formulada por la USITC es incompatible con el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y con el párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC porque la USITC atribuyó a las importaciones objeto de investigación efectos desfavorables causados por otros factores;
 - ii. la determinación de existencia de amenaza de daño formulada por la USITC es incompatible con el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y con el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC porque la USITC basó sus constataciones de existencia de amenaza en conjeturas y posibilidades remotas; y
 - iii. la determinación de existencia de amenaza de daño formulada por la USITC es incompatible con el párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y con el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC porque la USITC no actuó con especial cuidado.

3.2. En el contexto de sus alegaciones con respecto a la medida "en sí misma", Indonesia solicita que el Grupo Especial constate que el artículo 771(11)(B) de la Ley Arancelaria de 1930, modificado, codificado en el Título 19 del Código de los Estados Unidos, artículo 1677(11)(B), según el cual un empate de votos en una determinación sobre la existencia de amenaza de daño se debe considerar una determinación positiva de la existencia de daño, es "en sí mismo" incompatible con el párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y con el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC porque impide que se actúe con especial cuidado.²⁹

²⁷ Inicialmente, Indonesia impugnó también las constataciones de especificidad formuladas por el USDOC en relación con el suministro de madera en pie y la prohibición de las exportaciones de trozas, aduciendo que eran incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo SMC porque el USDOC no identificó la jurisdicción que supuestamente otorgaba un beneficio. (Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 3). Sin embargo, en la primera reunión del Grupo Especial, Indonesia informó al Grupo Especial de que había decidido no llevar adelante esas alegaciones. (Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 56).

²⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 4 y 166; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 6-9.

²⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 5 y 166; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 10.

3.3. Indonesia solicita además, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 19 del ESD, que el Grupo Especial recomiende que los Estados Unidos pongan sus medidas en conformidad con el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC.³⁰

3.4. Los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial rechace en su totalidad las alegaciones de Indonesia en la presente diferencia.³¹ Además, como se ha indicado *supra*, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial constate que determinados argumentos formulados por Indonesia no están comprendidos en el mandato del Grupo Especial.

4 ARGUMENTOS DE LAS PARTES

4.1. Los argumentos de las partes figuran en sus respectivos resúmenes, proporcionados al Grupo Especial conforme a lo dispuesto en el párrafo 19 del Procedimiento de trabajo adoptado por el Grupo Especial (véanse los anexos B-1, B-2, B-3 y B-4).

5 ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

5.1. Los argumentos del Brasil, el Canadá, Turquía y la Unión Europea figuran en sus respectivos resúmenes, proporcionados conforme a lo dispuesto en el párrafo 20 del Procedimiento de trabajo adoptado por el Grupo Especial (véanse los anexos C-1, C-2, C-3 y C-4). China presentó respuestas a las preguntas formuladas por el Grupo Especial a los terceros, pero no presentó un resumen de sus argumentos al Grupo Especial. La India y Corea no presentaron al Grupo Especial argumentos escritos u orales.

6 REEXAMEN INTERMEDIO

6.1. El 24 de agosto de 2017, el Grupo Especial dio traslado de su informe provisional a las partes. El 6 de septiembre de 2017, los Estados Unidos presentaron una solicitud escrita de que el Grupo Especial reexaminara aspectos específicos del informe provisional. En la misma fecha, Indonesia informó al Grupo Especial de que no tenía observaciones sobre el informe provisional. Ninguna de las partes solicitó una reunión de reexamen intermedio. El 14 de septiembre de 2017, Indonesia presentó observaciones sobre algunas de las solicitudes de reexamen formuladas por los Estados Unidos.

6.2. En el anexo E-1 figuran las solicitudes formuladas por los Estados Unidos en la etapa de reexamen intermedio, las observaciones de Indonesia sobre las solicitudes de los Estados Unidos y el examen y las determinaciones del Grupo Especial sobre esas solicitudes.

7 CONSTATAIONES

7.1 Introducción

7.1. Al tratar la reclamación formulada en la presente diferencia, expondremos en primer lugar los principios pertinentes que orientan nuestro examen, incluidos los principios pertinentes relativos a la interpretación de los tratados, la norma de examen y la carga de la prueba en los procedimientos de solución de diferencias de la OMC. A continuación abordamos la aplicación del párrafo 11 del artículo 12 del ESD, relativo al trato especial y diferenciado, tras lo cual examinamos la solicitud de resolución preliminar presentada por los Estados Unidos. Acto seguido examinamos, en el siguiente orden, las siguientes cuestiones: a) las alegaciones de Indonesia con respecto a la determinación de existencia de subvención formulada por el USDOC relativa al papel estucado o cuché procedente de Indonesia "en su aplicación"; b) las alegaciones de Indonesia con respecto a la determinación de existencia de amenaza de daño formulada por la USITC en relación con el papel estucado o cuché procedente de China e Indonesia "en su aplicación"; y c) las

³⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 166; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 87. Aunque Indonesia señala que las medidas de los Estados Unidos también son incompatibles con el "GATT de 1994" (primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 1) y solicita que el Grupo Especial recomiende que los Estados Unidos pongan sus medidas en conformidad con, entre otras disposiciones, el GATT de 1994 (primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 166; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 87), Indonesia no formula ninguna alegación específica al amparo de ninguna disposición del GATT de 1994.

³¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 355.

alegaciones de Indonesia con respecto al artículo 771(11)(B) de la Ley Arancelaria de 1930 de los Estados Unidos (la disposición relativa al "empate de votos") "en sí mismo".

7.2 Principios generales relativos a la interpretación de los tratados, la norma de examen aplicable y la carga de la prueba

7.2.1 Interpretación de los tratados

7.2. En el párrafo 2 del artículo 3 del ESD se dispone que el sistema de solución de diferencias sirve para aclarar las disposiciones vigentes de los acuerdos abarcados "de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público". El párrafo 6 ii) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping exige análogamente a los grupos especiales que interpreten las disposiciones de ese Acuerdo de conformidad con las reglas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público. Se acepta generalmente que los principios recogidos en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena son esas reglas consuetudinarias.³²

7.2.2 Norma de examen

7.3. Los grupos especiales están obligados en general por la norma de examen establecida en el artículo 11 del ESD, que dispone, en la parte pertinente, que:

[C]ada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con estos[.]

7.4. Además de lo que establece el artículo 11 del ESD, el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping establece una norma de examen específica aplicable a las diferencias planteadas en el marco del Acuerdo Antidumping:

i) al evaluar los elementos de hecho del asunto, [el grupo especial] determinará si las autoridades han establecido adecuadamente los hechos y si han realizado una evaluación imparcial y objetiva de ellos. Si se han establecido adecuadamente los hechos y se ha realizado una evaluación imparcial y objetiva, no se invalidará la evaluación, aun en el caso de que el grupo especial haya llegado a una conclusión distinta;

ii) interpretará las disposiciones pertinentes del Acuerdo de conformidad con las reglas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público. Si el grupo especial llega a la conclusión de que una disposición pertinente del Acuerdo se presta a varias interpretaciones admisibles, declarará que la medida adoptada por las autoridades está en conformidad con el Acuerdo si se basa en alguna de esas interpretaciones admisibles.

7.5. Así pues, el artículo 11 del ESD y el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping establecen conjuntamente la norma de examen que debemos aplicar con respecto a los aspectos tanto fácticos como jurídicos de la presente diferencia.

7.6. La "evaluación objetiva" que ha de realizar un grupo especial que examine la determinación de una autoridad investigadora ha de basarse en un examen de si la autoridad investigadora ha presentado una explicación razonada y adecuada: a) del modo en que las pruebas que obran en el expediente corroboran sus constataciones sobre los hechos; y b) del modo en que esas constataciones sobre los hechos sirven de apoyo a la determinación general.³³ Además, con respecto a una "explicación razonada y adecuada", el Órgano de Apelación observó lo siguiente:

Lo "adecuado" habrá de depender inevitablemente de los hechos y las circunstancias del caso y de las alegaciones que se hayan hecho; pero hay varias líneas generales de investigación que probablemente sean pertinentes. El examen minucioso que efectúe

³² Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 13.

³³ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafo 186; *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 103.

el grupo especial deberá comprobar si el razonamiento de la autoridad es coherente y tiene solidez intrínseca. El grupo especial debe examinar a fondo si las explicaciones dadas revelan la forma en que la autoridad investigadora ha tratado los hechos y las pruebas obrantes en el expediente y si disponía de pruebas positivas en apoyo de las inferencias que hizo y las conclusiones a que llegó. El grupo especial debe examinar si las explicaciones dadas demuestran que la autoridad tuvo en cuenta debidamente la complejidad de los datos que tenía ante sí, y si explican por qué rechazó o descartó otras explicaciones e interpretaciones de las pruebas del expediente. El grupo especial debe admitir la posibilidad de que las explicaciones dadas por la autoridad no sean razonadas o no sean adecuadas a la luz de otras explicaciones plausibles diferentes, y debe cuidar de no asumir él mismo la función de evaluador inicial de los hechos ni adoptar una posición pasiva y "simplemente *aceptar* las conclusiones de las autoridades competentes".³⁴

7.7. Por consiguiente, es evidente que un grupo especial no debe realizar un examen *de novo* de las pruebas ni sustituir las conclusiones de la autoridad investigadora por las suyas propias. Un grupo especial debe limitar su examen a las pruebas de que dispuso la autoridad investigadora en el curso de la investigación y debe tener en cuenta todas las pruebas presentadas por las partes en la diferencia.³⁵ Al mismo tiempo, un grupo especial no debe adherirse simplemente a las conclusiones de la autoridad investigadora; el examen de esas conclusiones por el grupo especial debe hacerse "a fondo" y ser "crítico y penetrante".³⁶

7.2.3 Carga de la prueba

7.8. Los principios generales aplicables a la atribución de la carga de la prueba en la solución de diferencias de la OMC disponen que la parte que alega una infracción de una disposición de un Acuerdo de la OMC debe afirmar y probar su alegación.³⁷ Por lo tanto, corresponde a Indonesia, en su calidad de parte reclamante, la carga de demostrar que las medidas de los Estados Unidos que impugna son incompatibles con las disposiciones de los acuerdos abarcados que invoca. El Órgano de Apelación ha declarado que una parte reclamante satisfará su carga cuando efectúe una acreditación *prima facie*, es decir, una acreditación que, a falta de una refutación efectiva por parte del demandado, exija que un grupo especial, como cuestión de derecho, se pronuncie en favor del reclamante.³⁸ En general corresponde a la parte que alega un hecho aportar la prueba correspondiente.³⁹

7.3 Trato especial y diferenciado

7.9. El párrafo 11 del artículo 12 del ESD establece lo siguiente:

Cuando una o más de las partes sean países en desarrollo Miembros, en el informe del grupo especial se indicará explícitamente la forma en que se han tenido en cuenta las disposiciones pertinentes sobre trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo Miembros que forman parte de los acuerdos abarcados, y que hayan sido alegadas por el país en desarrollo Miembro en el curso del procedimiento de solución de diferencias.

7.10. En la presente diferencia, Indonesia hace referencia al artículo 15 del Acuerdo Antidumping y al artículo 27 del Acuerdo SMC, que prevén un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. Sin embargo, Indonesia no formula ninguna alegación de incompatibilidad con esas disposiciones y, como se indica en nuestro informe *infra*, ni el artículo 15 del Acuerdo Antidumping

³⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda VI (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá)*, párrafo 93 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 106). (Las cursivas figuran en el original)

³⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafos 187-188.

³⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda VI (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá)*, párrafo 93.

³⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas de lana*, página 18.

³⁸ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 104.

³⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas de lana*, página 15.

ni el artículo 27 del Acuerdo SMC son pertinentes para la interpretación y aplicación de las disposiciones invocadas por Indonesia en sus alegaciones.⁴⁰

7.4 Mandato - Solicitud de resolución preliminar presentada por los Estados Unidos

7.11. Como se ha indicado *supra*⁴¹, en su primera comunicación escrita, los Estados Unidos solicitaron que el Grupo Especial constataste que determinados argumentos formulados por Indonesia en su primera comunicación escrita no están comprendidos en el mandato del Grupo Especial.⁴² La objeción de los Estados Unidos se refiere a dos conjuntos de argumentos sometidos por Indonesia al Grupo Especial.

7.12. En primer lugar, los Estados Unidos aducen que, en el contexto de la alegación que ha formulado Indonesia al amparo del apartado d) del artículo 14 en relación con el cálculo del beneficio en lo que concierne a la prohibición de las exportaciones de trozas, y de la alegación que ha formulado al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2 en relación con el aspecto del "programa de subvenciones" de la determinación de especificidad correspondiente a esa prohibición, Indonesia presenta argumentos que "equivalen" a alegaciones formuladas en el marco del párrafo 1 a) del artículo 1 del Acuerdo SMC en relación con la cuestión de la contribución financiera.⁴³ Los Estados Unidos hacen referencia, en particular, a los argumentos presentados por Indonesia para respaldar las alegaciones que ha formulado en el marco del párrafo 1 c) del artículo 2 y el apartado d) del artículo 14, según los cuales la prohibición de las exportaciones de trozas es un tipo de limitación de las exportaciones que no puede constituir una subvención y que la prohibición de las exportaciones de trozas no constituye un suministro de bienes encomendado u ordenado por el gobierno. Los Estados Unidos sostienen que esos argumentos se refieren a la cuestión de si una prohibición de las exportaciones constituye una contribución financiera en el sentido del párrafo 1 a) del artículo 1, y por tanto los argumentos de Indonesia equivalen a alegaciones en el marco de esa disposición.

7.13. En segundo lugar, los Estados Unidos se oponen a determinados argumentos que formula Indonesia en apoyo de las alegaciones que ha formulado en el marco del apartado d) del artículo 14, el párrafo 1 c) del artículo 2 y la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2, que en opinión de los Estados Unidos en realidad se refieren a la cuestión de si la determinación del USDOC establece "con suficiente detalle las constataciones y conclusiones a que se ha[] llegado sobre todas las cuestiones de hecho y de derecho [consideradas] pertinentes", una cuestión que se rige por el párrafo 3 del artículo 22 del Acuerdo SMC.⁴⁴ Los Estados Unidos sostienen que, aunque la norma de examen pertinente en el marco del artículo 11 del ESD y el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping obliga a los grupos especiales que examinan un asunto a que analicen si la autoridad investigadora ha presentado explicaciones razonadas y adecuadas del modo en que las pruebas corroboran sus constataciones sobre los hechos y del modo en que esas constataciones sirven a su vez de apoyo a la determinación, la cuestión del nivel de detalle expuesto en el aviso público de la determinación de la autoridad investigadora constituye un examen separado, sustantivo, que en puridad se rige por el párrafo 3 del artículo 22

⁴⁰ Véase *infra*, párrafos 7.120 y 7.346.

⁴¹ Véase *supra*, párrafo 1.10.

⁴² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 33-40.

⁴³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 37-38 y notas 43 y 47; declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 7; respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 3, 5 a) y 5 c) del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 10. Los Estados Unidos identifican los argumentos en cuestión como los expuestos en la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 44-45, en apoyo de la alegación formulada al amparo del apartado d) del artículo 14, y párrafo 79, en apoyo de la alegación formulada por Indonesia al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2.

⁴⁴ Los Estados Unidos se refieren, en particular, a los argumentos de Indonesia según los cuales el USDOC no explicó adecuadamente sus decisiones en lo relativo al apartado d) del artículo 14, no formuló constataciones de especificidad de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 2, y no identificó la jurisdicción pertinente de conformidad con la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2. Los Estados Unidos indican que esos argumentos figuran en la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 33-34 y 41-42 (en relación con la alegación formulada por Indonesia en el marco del apartado d) del artículo 14 con respecto al suministro de madera en pie); 74, 78, 79 y 81 (en relación con las alegaciones formuladas por Indonesia en el marco del párrafo 1 c) del artículo 2 con respecto a las tres subvenciones), y 95 (en relación con la alegación formulada por Indonesia en el marco de la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 con respecto a la condonación de deudas). (Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 39 y nota 51; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 7 d) del Grupo Especial).

del Acuerdo SMC. En el presente caso, según los Estados Unidos, la preocupación de Indonesia por la utilización que hizo el USDOC de determinadas palabras, frases o elementos en sus explicaciones y la cantidad de espacio que ocuparon corresponde en puridad a una alegación en el marco del párrafo 3 del artículo 22, más que en el marco de las disposiciones citadas por Indonesia.⁴⁵

7.14. Los Estados Unidos señalan que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Indonesia no incluye alegaciones en el marco del párrafo 1 a) del artículo 1 ni del párrafo 3 del artículo 22 del Acuerdo SMC. Por consiguiente, citando el párrafo 2 del artículo 6 y el artículo 7 del ESD, los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial no tiene fundamento jurídico para examinar el fondo de los argumentos de Indonesia descritos *supra*, y que esos argumentos no están comprendidos en el mandato del Grupo Especial.⁴⁶

7.15. Inicialmente, los Estados Unidos solicitaron una resolución preliminar en el sentido de que los argumentos de Indonesia descritos *supra* no están comprendidos en el mandato del Grupo Especial. Posteriormente, los Estados Unidos revisaron su solicitud de resolución preliminar.⁴⁷ En lo que se refiere a su objeción de que determinados argumentos relativos a la prohibición de las exportaciones de trozas equivalen a alegaciones en el marco del párrafo 1 a) del artículo 1, los Estados Unidos solicitan finalmente al Grupo Especial que emita una resolución preliminar en la que: a) constate que las "supuestas" alegaciones de Indonesia en el marco del párrafo 1 a) del artículo 1 no están comprendidas en el mandato del Grupo Especial; o b) constate que las alegaciones formuladas por Indonesia en el marco del apartado d) del artículo 14 y el párrafo 1 c) del artículo 2 son en realidad "alegaciones sobre una contribución financiera", y por tanto no están comprendidas en el mandato del Grupo Especial; o c) rechace los argumentos de Indonesia acerca de la contribución financiera porque el Grupo Especial carece de fundamento jurídico para examinar el fondo de argumentos relativos a cuestiones que no están comprendidas en su mandato.⁴⁸

7.16. En relación con su objeción de que determinados argumentos relativos a la suficiencia de las explicaciones equivalen a alegaciones en el marco del párrafo 3 del artículo 22, los Estados Unidos solicitan al Grupo Especial que declare que los argumentos de Indonesia no están comprendidos en su mandato.⁴⁹

7.17. Indonesia sostiene que el Grupo Especial debe rechazar la solicitud de los Estados Unidos. Indonesia aduce que no solicita que se formulen constataciones en el marco del párrafo 1 a) del artículo 1 ni del párrafo 3 del artículo 22 del Acuerdo SMC. Según Indonesia, los argumentos a los que se oponen los Estados Unidos en relación con la prohibición de las exportaciones de trozas respaldan la alegación de incumplimiento que ha formulado en el marco del apartado d) del artículo 14 en relación con la cuestión del "beneficio" y la alegación que ha formulado en el marco del párrafo 1 c) del artículo 2 en relación con la existencia de un "programa de subvenciones". En lo que se refiere al segundo conjunto de argumentos, Indonesia aduce que el hecho de que los Estados Unidos hayan podido infringir también el párrafo 3 del artículo 22 no obsta para que los Estados Unidos hayan podido incumplir el apartado d) del artículo 14, el párrafo 1 c) del artículo 2 y la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2.⁵⁰

7.18. No hemos considerado necesario abordar las objeciones de los Estados Unidos por medio de una resolución preliminar. Por los motivos que exponemos a continuación, consideramos que tampoco es necesario ni adecuado⁵¹, a los fines de resolver la diferencia, formular las constataciones concretas solicitadas por los Estados Unidos.

⁴⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 40; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 7 c) del Grupo Especial.

⁴⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 35-36; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 5 a) del Grupo Especial.

⁴⁷ Declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 6; respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 3 y 5 del Grupo Especial; y declaración inicial de los Estados Unidos en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 3.

⁴⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 18.

⁴⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 40.

⁵⁰ Respuesta de Indonesia a la solicitud de resolución preliminar de los Estados Unidos, párrafos 4-7.

⁵¹ Observamos que una de las resoluciones que solicitan los Estados Unidos, subsidiariamente, es que el Grupo Especial constataste que las alegaciones formuladas por Indonesia en el marco del apartado d) del

7.19. En primer lugar, el párrafo 2 del artículo 6 del ESD establece que en las solicitudes de establecimiento de grupos especiales "se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad". Por consiguiente, como señalan correctamente los Estados Unidos, cuando en una solicitud de establecimiento de un grupo especial no se especifica una alegación concreta en el marco de una disposición concreta, esa alegación no forma parte del asunto comprendido en el mandato del grupo especial.⁵² Sin embargo, en el presente caso, Indonesia ha aclarado que no está formulando alegación alguna en el marco del párrafo 1 a) del artículo 1 y el párrafo 3 del artículo 22 del Acuerdo SMC. En segundo lugar, los argumentos, al contrario que las alegaciones, no están en principio circunscritos por el mandato del grupo especial. Los Estados Unidos no nos han convencido de que sea adecuado que emitamos una resolución en la que declaremos que los argumentos -que no alegaciones, que Indonesia no ha formulado- de Indonesia relativos a esas dos disposiciones no están comprendidos en nuestro mandato.

7.20. Sin embargo, estamos de acuerdo en que, en algunos de sus argumentos, Indonesia trata en la práctica de impugnar aspectos de la determinación de existencia de una contribución financiera formulada por el USDOC, a pesar de no haber formulado ninguna alegación de incumplimiento en el marco del párrafo 1 a) del artículo 1. En nuestras constataciones *infra*, examinamos si Indonesia ha establecido que se han infringido las disposiciones que ha invocado a la luz de las prescripciones jurídicas de esas disposiciones y de los argumentos y pruebas que presentó en apoyo de sus alegaciones. En los casos en que los argumentos de Indonesia no se refieren a una alegación que haya expuesto debidamente en su solicitud de establecimiento de un grupo especial y que lleve adelante ante el Grupo Especial, sino que se refieren a una alegación que no haya expuesto adecuadamente, no tenemos en cuenta tales argumentos.

7.21. Por último, en lo que respecta a la objeción de los Estados Unidos de que Indonesia está en la práctica formulando alegaciones en el marco del párrafo 3 del artículo 22 al aducir que el USDOC estaba obligado a ofrecer determinadas explicaciones sobre sus determinaciones, recordamos que la determinación de las autoridades investigadoras debe ofrecer una explicación razonada y adecuada del modo en que las pruebas que obran en el expediente corroboran sus constataciones sobre los hechos y del modo en que esas constataciones sobre los hechos sirven de apoyo a la determinación general.⁵³ La obligación de que la autoridad investigadora explique el fundamento de su decisión es un aspecto de las obligaciones sustantivas de las disposiciones del Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC invocadas por Indonesia. Se trata de algo distinto de las obligaciones relativas al aviso público que establece el artículo 22 del Acuerdo SMC.⁵⁴ En nuestra opinión, Indonesia no ha formulado alegaciones ni argumentos en lo que se refiere a estas últimas obligaciones, sino que impugna el análisis y las conclusiones del USDOC en sus determinaciones en el marco del apartado d) del artículo 14, el párrafo 1 c) del artículo 2 y la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2.⁵⁵ Por ese motivo, la solicitud de los Estados Unidos, al referirse a

artículo 14 y el párrafo 1 c) del artículo 2 en relación con la prohibición de las exportaciones de trozas son en realidad alegaciones relativas a la contribución financiera que no están comprendidas en el mandato del Grupo Especial, basándose en que los argumentos de Indonesia se limitan a aducir que una prohibición de las exportaciones no puede constituir una contribución financiera (véase el párrafo 7.15 *supra*). A nuestro juicio, los argumentos que utiliza Indonesia para respaldar las alegaciones que formula en el marco del apartado d) del artículo 14 y el párrafo 1 c) del artículo 2 no se limitan a los argumentos a los que los Estados Unidos plantean objeciones, y el argumento de los Estados Unidos al respecto carece de fundamento.

⁵² Informe del Órgano de Apelación, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 120.

⁵³ Véase *supra*, párrafo 7.6.

⁵⁴ El párrafo 3 del artículo 22, en particular, exige que en el aviso público de la determinación definitiva (o en un informe separado) figuren con suficiente detalle las constataciones y conclusiones a que se haya llegado sobre todas las cuestiones de hecho y de derecho que la autoridad investigadora considere pertinentes.

⁵⁵ En los párrafos de la primera comunicación escrita de Indonesia a los que los Estados Unidos plantean objeciones, Indonesia aduce, entre otras cosas, lo siguiente: a) que el USDOC no formuló una constatación probatoria de existencia de distorsión de los precios en el mercado de madera en pie, y en lugar de ello basó su constatación de existencia de distorsión de los precios íntegramente en el hecho de que el Gobierno de Indonesia era el proveedor predominante de madera en pie, infringiendo así el apartado d) del artículo 14 (párrafos 33, 34, 41 y 42); b) que el USDOC actuó de manera incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 2 al no citar pruebas de que el Gobierno de Indonesia había establecido un plan, un sistema o una serie sistemática de medidas para otorgar un beneficio (párrafos 74, 78 y 81) y, además, en el caso de la prohibición de las exportaciones de trozas, al no citar ninguna prueba de que la ley otorga un beneficio a los productores de papel (párrafo 79); y c) que el USDOC estaba obligado a identificar la entidad gubernamental que supuestamente condonó la deuda de APP/SMG (párrafo 95).

argumentos que supuestamente equivalen a alegaciones en el marco del párrafo 3 del artículo 22, carece de fundamento, y la rechazamos.

7.5 Alegaciones con respecto a la determinación de existencia de subvención formulada por el USDOC "en su aplicación"

7.5.1 Introducción

7.22. En la presente sección examinamos las alegaciones de Indonesia con respecto a la determinación definitiva formulada por el USDOC en su investigación en materia de derechos compensatorios sobre determinado papel estucado o cuché procedente de Indonesia. El USDOC emitió su determinación definitiva el 27 de septiembre de 2010.⁵⁶ En ella, el USDOC determinó que el Gobierno de Indonesia otorgó, entre otras, las siguientes subvenciones a APP/SMG: a) el suministro de madera en pie; b) el suministro de trozas y tablillas por empresas forestales/de extracción de madera que recibieron una encomienda u orden del Gobierno de Indonesia por medio de la prohibición de las exportaciones de trozas impuesta por Indonesia; y c) la condonación (o "recompra") de deudas por medio de la venta por el Gobierno de Indonesia de deuda de APP/SMG a una entidad afiliada a esta, Orleans Offshore Investment Limited (Orleans).⁵⁷ Indonesia impugna varios aspectos de las constataciones del USDOC en lo que respecta a esas tres subvenciones. Indonesia alega que la determinación definitiva del USDOC sobre la existencia de subvención es incompatible con las siguientes disposiciones:

- a. el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC, porque las determinaciones de existencia de beneficio formuladas por el USDOC en relación con el suministro de madera en pie y la prohibición de las exportaciones de trozas se basan en una determinación *per se* de distorsión de los precios basada únicamente en la participación predominante del Gobierno de Indonesia en el mercado de madera en pie procedente de bosques públicos;
- b. el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC, porque el USDOC constató, sobre la base de una inferencia desfavorable, que el Gobierno de Indonesia "permitió a sabiendas que una empresa afiliada a un deudor recomprase su propia deuda contraviniendo la legislación indonesia"; y
- c. el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC, porque, en sus constataciones de especificidad *de facto*, el USDOC no determinó que la recaudación de derechos de tala, la prohibición de las exportaciones de trozas y la condonación de deudas formaran, cada una de ellas, parte de un plan o sistema cuyo objeto fuera otorgar un beneficio; y la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo SMC, porque, en lo que se refiere a la condonación de deudas, el USDOC tampoco identificó "la jurisdicción que supuestamente otorgó un beneficio".

7.23. Observamos que, antes de la investigación relativa al papel estucado o cuché, el USDOC llevó a cabo una investigación en materia de derechos compensatorios en relación con las importaciones de papel sin pasta mecánica de madera, estucado, procedente de Indonesia (la investigación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado). APP/SMG también fue el único declarante en dicha investigación, y los programas examinados en ella son un reflejo de los programas en litigio en la investigación relativa al papel estucado o cuché.⁵⁸ El 25 de octubre de 2007, antes de que se iniciara la investigación en la que se basaron los derechos compensatorios en litigio en la presente diferencia, el USDOC emitió su determinación definitiva correspondiente a la investigación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado, en la que constató, entre otras cosas, que el suministro de madera en pie, la prohibición de las

⁵⁶ Determinación definitiva en materia de derechos compensatorios (Pruebas documentales IDN-6/US-47 (se ha presentado dos veces como prueba documental)), página 59211; y Memorandum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31).

⁵⁷ Como se ha indicado *supra*, en el párrafo 2.5, APP/SMG fue el único productor/exportador indonesio investigado individualmente por el USDOC. El período objeto de la investigación con respecto al cual el USDOC llevó a cabo su análisis de la subvención fue el período del 1º de enero al 31 de diciembre 2008.

⁵⁸ Determinación preliminar en materia de derechos compensatorios (Pruebas documentales IDN-5/US-48 (se ha presentado dos veces como prueba documental)), página 10764 y nota 7. El período objeto de la investigación del USDOC relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado, fue del 1º de enero al 31 de diciembre de 2005. (Determinación definitiva en materia de derechos compensatorios relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado (Prueba documental US-74), página 60643).

exportaciones de trozas y la recompra de deuda de APP/SMG constituían programas susceptibles de derechos compensatorios.⁵⁹ En paralelo a la investigación del USDOC, la USITC llevó a cabo una investigación sobre la existencia de daño en lo relativo a las importaciones de papel sin pasta mecánica de madera, estucado, procedente de China, Indonesia y Corea. La USITC determinó que la rama de producción estadounidense no había sufrido daño importante ni amenaza de daño importante a causa de las importaciones de esos países, por lo que no se impusieron medidas.⁶⁰ Aunque la investigación del USDOC relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado no es el objeto de la presente diferencia, varias de las constataciones formuladas por el USDOC en esa investigación son pertinentes para nuestro análisis de las alegaciones de Indonesia en la presente diferencia, en particular si se tiene en cuenta que el USDOC, en la determinación que formuló en la investigación relativa al papel estucado o cuché, hizo frecuentes referencias a sus constataciones en la investigación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado. Por consiguiente, cuando corresponda, en nuestras constataciones *infra* también haremos referencia a aspectos pertinentes de la determinación definitiva del USDOC en la investigación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado (contenidas, en particular, en el Memorándum sobre las cuestiones y la decisión que acompaña a esa determinación) así como a pruebas obrantes en el expediente sometido al USDOC en esa investigación que han sido sometidas al Grupo Especial.

7.5.2 Alegaciones al amparo del apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC (rechazo de los precios del país como punto de referencia para calcular el beneficio)

7.5.2.1 Introducción

7.24. Como se ha indicado *supra*, en la investigación relativa al papel estucado o cuché el USDOC llevó a cabo una investigación en materia de derechos compensatorios sobre la cuestión de si el suministro de madera en pie por el Gobierno de Indonesia y la prohibición de las exportaciones de trozas y tablillas (en adelante, "prohibición de las exportaciones de trozas") mantenido por Indonesia constituían subvenciones susceptibles de medidas compensatorias. El USDOC determinó que tanto el suministro de madera en pie como la prohibición de las exportaciones de trozas constituían contribuciones financieras en forma de suministro de bienes por el Gobierno y que en ambos casos se confería un beneficio.⁶¹

7.25. En lo que se refiere al suministro de madera en pie, el USDOC, basándose en las constataciones que formuló en la investigación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado, constató que el Gobierno de Indonesia permitía que se extrajese madera de terrenos de propiedad pública con arreglo a dos tipos fundamentales de licencia: licencias de Hutan Tanaman Industri (HTI) para establecer plantaciones y extraer madera de ellas, y licencias HPH para extraer madera de bosques naturales.⁶² El USDOC observó que, como había constatado en la investigación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado, los titulares de licencias de HTI pagaban "derechos de tala en efectivo" ⁶³, conocidos como regalías "PSDH" (Provisi Sumberdaya Hutan), pagadas por unidad de madera extraída. El USDOC observó que, además de pagar los derechos PSDH, los titulares de licencias HPH pagaban un derecho de recuperación por unidad ("Dana Reboisasi" o DR) por la madera extraída de bosques naturales, y los titulares de licencia en la provincia de Jambi pagaban además un derecho "PSDA" por extraer madera de plantaciones. Asimismo, el USDOC señaló que en la investigación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado, había constatado que todos los derechos de tala los fijaba administrativamente el Gobierno de Indonesia.⁶⁴ Como el Gobierno de Indonesia no facilitó en la investigación en litigio en la presente diferencia información nueva que modificase significativamente la información relativa a los procedimientos por los que el Gobierno de

⁵⁹ Determinación definitiva en materia de derechos compensatorios relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado (Prueba documental US-74), página 60644.

⁶⁰ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página I-5.

⁶¹ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), páginas 7 y 11-14.

⁶² Según Indonesia, el tipo de trozas utilizadas en la producción de pasta de madera es diferente en función de si se extraen de plantaciones o de bosques naturales. (Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 12).

⁶³ El USDOC utilizó la expresión "derechos de tala" para referirse a los derechos pagados por la extracción de madera en pie.

⁶⁴ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 6 (donde se hace referencia al Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado (Prueba documental US-43), página 69).

Indonesia suministraba madera en pie o cómo fijaba los precios de la madera en pie, el USDOC determinó que el suministro de madera en pie constituía una contribución financiera en forma de suministro de bienes por el gobierno.⁶⁵

7.26. El USDOC constató además que la prohibición de las exportaciones de trozas constituía una contribución financiera. Basándose en las constataciones que formuló en la investigación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado, el USDOC constató que el Gobierno de Indonesia, a través de la prohibición de las exportaciones de trozas, encomendó a las empresas forestales/de extracción de madera que suministrasen bienes (es decir, trozas y tablillas) a los productores de pasta de madera y papel, o les ordenó que lo hicieran.⁶⁶ En relación con las alegaciones de Indonesia, cabe señalar que, en la investigación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado, el USDOC había constatado que el párrafo 1) del artículo 1 del Decreto conjunto del Ministerio de Silvicultura y el Ministerio de Industria y Comercio de Indonesia relativo a la interrupción de las exportaciones de materia prima en trozas o tablillas⁶⁷ "establec[ía] una prohibición absoluta de la exportación de trozas y tablillas de Indonesia", y que la prohibición se aplicaba impidiendo la expedición de los permisos de exportación exigidos para exportar cualquier producto.⁶⁸ La prohibición de las exportaciones de trozas se aplicaba y ponía en práctica de conformidad con el Decreto conjunto del Ministerio de Silvicultura y el Ministerio de Industria y Comercio, que eran responsables de aplicar la prohibición.⁶⁹ En la investigación en litigio en la presente diferencia, el USDOC constató que ni el Gobierno de Indonesia ni APP/SMG habían aportado ninguna información adicional al expediente que hiciese necesario que reconsiderase su constatación anterior, y determinó que la prohibición constituía una contribución financiera.⁷⁰

7.27. El USDOC constató que tanto el suministro de madera en pie como la prohibición de exportar trozas y tablillas confería un beneficio, ya que el Gobierno de Indonesia suministró madera en pie y trozas y tablillas a productores de papel estucado o cuché en Indonesia por una remuneración inferior a la adecuada en comparación con un punto de referencia de mercado. El USDOC no utilizó precios del país para la madera en pie y las trozas como base para determinar el punto de referencia de mercado adecuado, sino que se basó en puntos de referencia de fuera del país. En ambos casos, como base para determinar el punto de referencia, el USDOC utilizó los precios de exportaciones malasia de madera de acacia para pasta de madera y madera dura tropical mezclada que figuran en las estadísticas comerciales del *World Trade Atlas* (WTA), excluyendo los envíos destinados a Indonesia.⁷¹

7.28. Indonesia impugna la conclusión del USDOC de que en Indonesia no había derechos de tala determinados por el mercado o precios de mercado para las trozas que pudieran servir como punto de referencia y, por consiguiente, la decisión del USDOC de recurrir a puntos de referencia de fuera del país.⁷² Indonesia alega que las constataciones del USDOC de que el Gobierno de Indonesia suministró madera en pie por una remuneración inferior a la adecuada y que la prohibición de las exportaciones de trozas confirió un beneficio son incompatibles con el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC porque el USDOC hizo indebidamente una determinación *per se* de distorsión de los precios basada únicamente en que el Gobierno de Indonesia tenía una parte predominante del mercado indonesio de madera en pie y, como

⁶⁵ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), páginas 6-7.

⁶⁶ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 13.

⁶⁷ Decreto conjunto N° 1132/Kpts-II/2001 del Ministerio de Silvicultura y N° N292/MPP/Kep/10/2001 del Ministerio de Industria y Comercio. (Prohibición de las exportaciones de trozas (Prueba documental IDN-30)).

⁶⁸ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado (Prueba documental US-43), página 27. En la investigación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado, el USDOC había constatado también que el Gobierno de Indonesia había impuesto prohibiciones a la exportación de ocho categorías de productos, entre ellos los "productos forestales", entre los que se enumeraban las trozas y las tablillas. (*Ibid.*) Véase también la Prohibición de las exportaciones de trozas (Prueba documental IDN-30), párrafo 1 del artículo 1.

⁶⁹ Segunda parte de la respuesta del Gobierno de Indonesia al primer cuestionario suplementario (Prueba documental US-34 (ICC)), apéndice 1, páginas 1-2.

⁷⁰ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 13.

⁷¹ El USDOC hizo determinados ajustes de estos datos para llegar a los puntos de referencia que utilizó; para establecer el punto de referencia del suministro de madera en pie, el USDOC ajustó los precios de las trozas que figuraban en el WTA para eliminar los costos indonesios de extracción de la madera en pie y añadir una cantidad en concepto de beneficio por la extracción. (Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 11).

⁷² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 41-42 y 45.

consecuencia de ello, no determinó la adecuación de la remuneración en relación con las condiciones reinantes en el mercado de Indonesia.⁷³ Según Indonesia, en lugar de utilizar precios indonesios, el USDOC recurrió a puntos de referencia de fuera del país "aberrantemente altos".⁷⁴

7.29. Los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial rechace las alegaciones de Indonesia.⁷⁵

7.30. En primer lugar examinaremos el criterio jurídico en el marco del apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC, antes de examinar las alegaciones formuladas por Indonesia en el marco de esa disposición con respecto al suministro de madera en pie y la prohibición de las exportaciones de trozas.

7.5.2.2 Criterio jurídico en el marco del apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC

7.31. El artículo 14 del Acuerdo SMC establece directrices para que la autoridad investigadora calcule la cuantía del beneficio obtenido por el receptor de una subvención. Dicho artículo establece lo siguiente en la parte pertinente:

Artículo 14

Cálculo de la cuantía de una subvención en función del beneficio obtenido por el receptor

A los efectos de la Parte V, el método que utilice la autoridad investigadora para calcular el beneficio conferido al receptor a tenor del párrafo 1 del artículo 1 estará previsto en la legislación nacional o en los reglamentos de aplicación del Miembro de que se trate, y su aplicación en cada caso particular será transparente y adecuadamente explicada. Además, dicho método será compatible con las directrices siguientes:

...

d) no se considerará que el suministro de bienes o servicios o la compra de bienes por el gobierno confiere un beneficio, a menos que el suministro se haga por una remuneración inferior a la adecuada, o la compra se realice por una remuneración superior a la adecuada. La adecuación de la remuneración se determinará en relación con las condiciones reinantes en el mercado para el bien o servicio de que se trate, en el país de suministro o de compra (incluidas las de precio, calidad, disponibilidad, comerciabilidad, transporte y demás condiciones de compra o de venta).

7.32. La primera frase del apartado d) del artículo 14 establece que no se considerará que el suministro de bienes por el gobierno confiere un beneficio, a menos que el suministro se haga por "una remuneración inferior a la adecuada". La manera de determinar si se ha pagado la remuneración adecuada se aborda en la segunda frase del apartado d) del artículo 14, que establece que la adecuación de la remuneración se determinará en relación con las *condiciones reinantes en el mercado en el país de origen*. Por consiguiente, la segunda frase del apartado d) del artículo 14 establece claramente que el punto de referencia de la remuneración adecuada se debe determinar "en relación con las condiciones reinantes en el mercado", y que las condiciones pertinentes son las existentes "en el país de suministro".⁷⁶ Por consiguiente, las condiciones reinantes en el país de suministro constituyen el criterio para evaluar la adecuación de la remuneración.⁷⁷

⁷³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 3 y 29.

⁷⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 29.

⁷⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 355; declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 2; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 186.

⁷⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.45.

⁷⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.149.

7.33. El Órgano de Apelación ha constatado⁷⁸, y las partes están de acuerdo al respecto⁷⁹, que el punto de referencia *primordial* y, por consiguiente, el *punto de partida* del análisis en el marco del apartado d) del artículo 14 consiste en los precios por los que se venden los mismos bienes u otros similares por proveedores privados, en transacciones realizadas en condiciones de plena competencia, en el país de suministro. Asimismo, están de acuerdo en que, aunque el análisis empiece con la consideración de esos precios del país, no sería adecuado tomar como base los precios internos privados como punto de referencia en determinadas situaciones si tales precios no están determinados por el mercado. Así sucedería, por ejemplo, en el caso en que el gobierno es el único proveedor del bien en el país, o en el caso en que el gobierno controla administrativamente todos los precios del bien en el país. En esas situaciones, sería imposible utilizar precios del país de suministro como punto de referencia.⁸⁰

7.34. Además, cuando el gobierno es el proveedor predominante del producto investigado, aunque no se trate del proveedor único, la autoridad investigadora puede rechazar los precios privados del país como punto de referencia si llega a la conclusión de que esos precios están distorsionados debido a la participación predominante del gobierno como proveedor en el mercado, lo que hace que la comparación exigida en el apartado d) del artículo 14 se convierta en un círculo vicioso.⁸¹

7.35. Dicho esto, la posibilidad en el marco del apartado d) del artículo 14 de que una autoridad investigadora utilice un punto de referencia distinto de los precios de mercado privados en el país de suministro es muy limitada, y el mero hecho de que el gobierno sea un proveedor significativo o incluso el proveedor predominante del producto de que se trate no puede llevar automáticamente a constatar una distorsión de los precios.⁸² El Órgano de Apelación ha descartado la aplicación de una regla *per se* en virtud de la cual una autoridad investigadora podría concluir en todos los casos, y con independencia de cualesquiera otras pruebas, que el hecho de que el gobierno sea el proveedor predominante significa que los precios privados del país de suministro están distorsionados y, por ese motivo, son inutilizables como punto de referencia.⁸³ Por consiguiente, la distorsión de los precios en el mercado interno del bien en cuestión debe establecerse caso por caso, sobre la base de los hechos concretos de la investigación.⁸⁴

7.36. Lo que una autoridad investigadora debe hacer al realizar el análisis necesario para obtener un punto de referencia adecuado variará dependiendo de las circunstancias del caso, las características del mercado examinado, y la naturaleza, cantidad y calidad de la información proporcionada por los solicitantes y los reclamantes, incluida la información adicional que una autoridad investigadora trate de obtener a efectos de basar su determinación en pruebas positivas que obren en el expediente. En su análisis de la cuestión de si los precios del país están distorsionados, una autoridad investigadora puede tener que examinar diversos aspectos del mercado pertinente, como su estructura, incluido el tipo de entidades que operan en ese mercado, sus cuotas de mercado respectivas, y los posibles obstáculos al acceso. También puede que tenga que evaluar el comportamiento de las entidades que desempeñan su actividad en ese mercado

⁷⁸ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.154; y *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafo 90.

⁷⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 31; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 48.

⁸⁰ El Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Madera blanda IV* consideró que, "[e]n estas situaciones, ... la única posibilidad restante parece ser la construcción de una aproximación al tipo de mercado del bien en ese país, o una estimación del mismo". (Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafo 7.57 (citado en el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafo 98)).

⁸¹ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafo 100-101; *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafos 444 y 446; *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafos 4.155; y *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.50.

⁸² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 439 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafo 102).

⁸³ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.156; *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 443; y *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafo 100.

⁸⁴ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.59; y *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafos 4.156.

para determinar si el gobierno de por sí, directamente o por conducto de entidades relacionadas con el gobierno, ejerce poder en el mercado para distorsionar los precios del país privados.⁸⁵

7.37. Dicho esto, el Órgano de Apelación también ha observado que el hecho de que el gobierno sea el proveedor predominante del bien en cuestión hace que sea probable que los precios privados de ese producto en el país de suministro estén distorsionados. En la medida en que sea más predominante el papel del gobierno en el mercado, más probable será que ese papel resulte en la distorsión de los precios privados.⁸⁶ Sin embargo, no hay un umbral por encima del cual la importancia del gobierno como proveedor en el mercado resulte por sí misma suficiente para establecer la distorsión de los precios.⁸⁷ La autoridad investigadora no puede por tanto negarse a tomar en consideración pruebas correspondientes a factores distintos del predominio del gobierno sencillamente porque el gobierno sea un proveedor importante, o incluso predominante, del bien de que se trate.⁸⁸ Las pruebas relativas a otros factores obrantes en el expediente siempre se deben tomar en consideración, si bien el peso otorgado a tales pruebas variará en función de cuán predominante sea el papel del gobierno y de cuán pertinentes sean esos otros factores.⁸⁹ Pese a que una constatación de distorsión de los precios no se puede basar solamente en el predominio del gobierno, "la medida en que debe atribuirse importancia a [las pruebas distintas del predominio del gobierno] dependerá de cuán predominante sea el papel del gobierno y de la pertinencia de otros factores" y "puede haber casos en los que el papel del gobierno como proveedor de bienes es tan predominante que la distorsión de los precios es probable, y en los que otras pruebas solo tienen un valor limitado".⁹⁰

7.38. Por último, la autoridad investigadora tiene que explicar en qué basa sus conclusiones al obtener un punto de referencia adecuado.⁹¹ Además, la autoridad tiene que asegurar que el punto de referencia que determine -incluso si se trata de un punto de referencia de fuera del país- guarde relación o conexión con, o se refiera a, las condiciones reinantes en el mercado del país de suministro y refleje las condiciones de precio, calidad, disponibilidad, comerciabilidad, transporte y demás condiciones de compra o de venta.⁹²

7.5.2.3 La constatación del USDOC de que en Indonesia no había precios determinados por el mercado para la madera en pie que pudieran servir de base al punto de referencia

7.39. Indonesia aduce que el USDOC actuó de manera incompatible con el apartado d) del artículo 14 porque concluyó indebidamente que los precios indonesios de la madera en pie pagados a propietarios privados estaban distorsionados o no estaban determinados por el mercado y, por consiguiente, no se podían utilizar para establecer un punto de referencia, basándose solamente en el hecho de que el Gobierno de Indonesia era el proveedor predominante de madera en pie.⁹³ En opinión de Indonesia, el USDOC no analizó si esos precios estaban realmente

⁸⁵ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafos 4.51-4.52; y *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafos 4.153 y 4.157 y nota 754.

⁸⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.52 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 444).

⁸⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.156.

⁸⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafos 444 y 446.

⁸⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 453.

⁹⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafos 446 y 453 (sin cursivas en el original). En esa diferencia, el Órgano de Apelación consideró que en una situación en la que el gobierno tiene una participación del 96,1% en el mercado, la posición del gobierno en el mercado se aproxima mucho más a una situación en la que el gobierno es el único proveedor de los bienes que a una situación en la que es simplemente un proveedor importante de los bienes. El Órgano de Apelación opinó que esto hace probable que el gobierno, como proveedor predominante, tenga el poder de mercado necesario para ofertas, mediante su propia estrategia en materia de precios, la fijación de los precios de los mismos bienes por los proveedores privados, e inducir a estos a ajustarse a los precios del gobierno. El Órgano de Apelación consideró además que, en esos casos, las pruebas concernientes a factores distintos de la participación del gobierno en el mercado serán menos importantes para la determinación de la distorsión de los precios que en los casos en los que el gobierno solo tiene una presencia "importante" en el mercado. (*Ibid.*, párrafo 455).

⁹¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafos 4.153 y 4.157.

⁹² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafo 106.

⁹³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 3, 27, 29 y 42; y declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 30.

distorsionados y aplicó una "regla de distorsión de los precios *per se*". En este sentido, Indonesia critica al USDOC por no haber formulado una constatación probatoria de distorsión de los precios en el mercado privado de Indonesia, y por no haber explicado si el resultado efectivo de la cuota de mercado que tenía el Gobierno de Indonesia fue que el Gobierno poseyera y ejerciera un poder en el mercado que hiciera que la distorsión de los precios se produjera a través de la armonización de los precios de los proveedores privados con los de los bienes proporcionados por el Gobierno, ni de qué manera poseía y ejercía ese poder.⁹⁴ Indonesia sostiene, además, que APP/SMG comunicó datos sobre precios reales de la madera talada pagados a un proveedor privado, pero el USDOC decidió, sin justificarlo en modo alguno, no utilizar esos datos.⁹⁵

7.40. Los Estados Unidos no están de acuerdo en que el USDOC aplicase "una regla de distorsión de los precios *per se*". Los Estados Unidos sostienen que la participación del Gobierno de Indonesia en el mercado de madera en pie (superior al 93%) y el hecho de que sea el propietario del suelo explotable en Indonesia (aproximadamente el 99,5%) fueron las bases fundamentales de la constatación del USDOC de que no había en Indonesia precios determinados por el mercado para la madera talada. Sin embargo, según los Estados Unidos, el USDOC también examinó otras características del mercado indonesio que hacían que estuviera distorsionado.⁹⁶ A pesar de lo expuesto *supra*, los Estados Unidos sostienen que los hechos del presente caso -la abrumadora proporción de la extracción de madera en pie correspondiente al Gobierno de Indonesia y su control casi total del suministro de madera en pie- en sí mismos respaldaban debidamente la conclusión del USDOC de que no había precios del país que no estuvieran influidos por el predominio del Gobierno de Indonesia en el mercado. Según los Estados Unidos, las transacciones privadas en el mercado pertinente eran testimoniales y, por tanto, no se trata de una situación en la que se pudiese esperar que la autoridad investigadora constataste y consignase una actividad determinada por el mercado significativa u otros factores que redujesen la probabilidad de distorsión de los precios. En opinión de los Estados Unidos, se trata de una situación en la que el Gobierno tiene un predominio abrumador y, a todos los efectos, es el único proveedor del insumo.⁹⁷ Además, los Estados Unidos sostienen que no había pruebas obrantes en el expediente en relación con los precios privados de la madera en pie, ya que aunque el USDOC solicitó al Gobierno de Indonesia y a APP/SMG que comunicasen los derechos de tala pagados por la madera obtenida de terrenos privados, ninguno de los dos aportó información sobre tales derechos. Los Estados Unidos no están de acuerdo en que determinados datos presentados por APP/SMG en la investigación y a los que hace referencia Indonesia constituyesen pruebas de los precios del país de la madera talada.⁹⁸

7.41. Antes de abordar la alegación de Indonesia relativa al punto de referencia, examinamos determinadas alegaciones presentadas por Indonesia en relación con la constatación del USDOC de que el Gobierno de Indonesia suministró madera en pie a productores de papel estucado o cuché.

7.42. Indonesia alega que la totalidad de la determinación de la existencia de beneficio del USDOC se ve afectada por un error de comprensión fundamental de la naturaleza de la supuesta subvención. Según Indonesia, el Gobierno de Indonesia no vende, suministra ni provee de "madera talada", o madera, a los titulares de concesiones, sino que solo otorga concesiones de uso del suelo. Indonesia sostiene que el Gobierno de Indonesia no "posee" madera en pie; la madera en pie la plantan, cultivan y extraen los propietarios de plantaciones en plantaciones de madera que ellos (u otros) han establecido a su costa en terrenos gubernamentales en virtud de concesiones de uso del suelo. Indonesia sostiene que los derechos pagaderos al Gobierno de Indonesia son sencillamente cánones por el derecho a utilizar el suelo, que tienen el carácter de regalías, y por tanto no constituyen una "remuneración" por el suministro de madera.⁹⁹ Sobre esta

⁹⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 42 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.101).

⁹⁵ Respuesta de Indonesia a las preguntas 11, 15 y 17 del Grupo Especial.

⁹⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 43, 59, 61 y 67; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 23 del Grupo Especial.

⁹⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 52 y 65.

⁹⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 30-34.

⁹⁹ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 18-22; respuesta de Indonesia a la pregunta 8 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 17-18. Indonesia aduce que el 93% de la madera en cuestión durante el período objeto de investigación había sido plantada, cultivada y extraída de una plantación y no existía previamente, y que los titulares de concesiones deben realizar una serie de actividades a su costa, como planificar la gestión forestal, comprar y plantar semillas y plantones, ocuparse del mantenimiento, de las tareas relacionadas con el fuego y la protección del

base, Indonesia sostiene que el USDOC determinó indebidamente que el Gobierno de Indonesia era el proveedor predominante de madera en pie en el mercado. Indonesia aduce además que, habida cuenta de que el Gobierno de Indonesia no estaba suministrando madera en pie, no tenía sentido que el USDOC calculase la adecuación de la remuneración sobre la base de supuestos puntos de referencia de terceros países para la madera en pie. En vez de ello, el USDOC debería haber solicitado información para examinar puntos de referencia correspondientes al costo por hectárea de un arrendamiento de terreno forestal degradado.

7.43. Los Estados Unidos aducen que las cuestiones que plantea Indonesia no son pertinentes para la adecuación de la remuneración en el contexto del apartado d) del artículo 14. Para los Estados Unidos, esas alegaciones se refieren a la cuestión de la contribución financiera, e Indonesia carece de fundamento para solicitar al Grupo Especial que las examine, ya que no ha formulado alegación alguna al amparo del párrafo 1 a) del artículo 1 del Acuerdo SMC. Los Estados Unidos sostienen que, en todo caso, el argumento de Indonesia está en contradicción con las pruebas obrantes en el expediente y con las declaraciones formuladas por el Gobierno de Indonesia en la investigación. En particular, los Estados Unidos sostienen que las pruebas muestran que, independientemente de si la madera existe previamente o ha sido cultivada, la empresa extractora debe pagar en efectivo derechos de tala PSDH específicos para cada especie en concepto de regalía por extraer la madera. Por consiguiente, los Estados Unidos afirman que el concesionario paga derechos de tala por el *volumen de madera* extraída del terreno, en lugar de pagar para arrendar una *superficie* determinada; por consiguiente, las regalías están ligadas a la madera talada, no a la utilización del terreno.¹⁰⁰

7.44. En nuestra opinión, Indonesia alega que el USDOC interpretó erróneamente las características pertinentes del programa de concesiones o derechos de tala del Gobierno de Indonesia y, como consecuencia de ello, constató indebidamente que la medida era una contribución financiera, consistente en el suministro de madera en pie por el Gobierno de Indonesia. Sin embargo, la cuestión de si el USDOC constató debidamente que el Gobierno de Indonesia suministró un bien, madera en pie, tiene que ver con su constatación de la existencia de una contribución financiera, una cuestión que se rige por el párrafo 1 a) del artículo 1 del Acuerdo SMC. Aunque estamos de acuerdo en que la naturaleza de esa supuesta contribución financiera afectará a qué método es apropiado para determinar la adecuación de la remuneración, la "contribución financiera" y el "beneficio" son dos elementos separados de la existencia de una subvención.¹⁰¹ Solo esta última es objeto de la presente diferencia.

7.45. Indonesia no ha formulado ninguna alegación al amparo del párrafo 1 a) del artículo 1 del Acuerdo SMC en la que impugne la determinación del USDOC de que la medida del Gobierno de Indonesia constituyó una contribución financiera en forma de suministro de bienes -madera en pie-.¹⁰² Teniendo en cuenta que Indonesia no ha formulado alegaciones que impugnen esa constatación, para tomar en consideración la alegación relativa al beneficio formulada por Indonesia en el marco del apartado d) del artículo 14, tenemos que asumir que el USDOC constató debidamente que había una contribución financiera. Por consiguiente, la única cuestión que se nos plantea es la alegación formulada por Indonesia al amparo del apartado d) del artículo 14, que se refiere únicamente a si el USDOC determinó indebidamente que el suministro de madera en pie por el Gobierno de Indonesia confirió un beneficio porque concluyó que en Indonesia no había precios para la madera talada basados en el mercado y en consecuencia recurrió a un punto de referencia de fuera del país.¹⁰³

bosque, hacer frente a obligaciones sociales y ambientales y ocuparse del desarrollo de infraestructuras. Indonesia aduce además que el Gobierno de Indonesia no controla el precio al que los titulares de concesiones venden la madera extraída de las plantaciones que explotan ni influye en dicho precio.

¹⁰⁰ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 24 (donde se hace referencia al Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 6).

¹⁰¹ Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Aeronaves*, párrafo 157.

¹⁰² Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Indonesia, párrafo 1; respuesta de Indonesia a la pregunta 2 del Grupo Especial. Véase también el párrafo 3.1 del presente informe.

¹⁰³ Las partes discrepan sobre la cuestión de si, en el marco del programa de derechos de tala, el Gobierno de Indonesia mantiene la titularidad de la madera en pie cultivada por empresas privadas hasta que se pagan los derechos de tala aplicables. (Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 14; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 25). En las circunstancias del presente caso no es necesario que decidamos sobre esta cuestión.

7.46. En relación con las alegaciones de Indonesia relativas a la determinación del punto de referencia por el USDOC, en la investigación en litigio en la presente diferencia el USDOC explicó que, de conformidad con el reglamento por el que se rige, el punto de referencia preferido era un precio de mercado observado correspondiente al producto en el país objeto de investigación, de un proveedor privado situado dentro o fuera del país (en el caso de esta última transacción, en forma de importación). El USDOC explicó que eso se debía a que "normalmente es de esperar que tales precios reflejen más fielmente el entorno comercial del comprador objeto de investigación".¹⁰⁴

7.47. Al examinar la cuestión de si en Indonesia había tales precios para la madera talada, el USDOC señaló que en Indonesia los bosques privados representaban únicamente el 6,27% del total extraído durante el período objeto de la investigación y que, en la investigación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado, había constatado que los terrenos privados representaban únicamente 233.811 hectáreas de terreno forestal privado, de un total de 57 millones de hectáreas en Indonesia (aproximadamente el 0,5%). El Gobierno de Indonesia no facilitó información actualizada sobre el porcentaje de propiedad pública de terreno forestal en la investigación relativa al papel estucado o cuché. Sobre la bases de esas pruebas, el USDOC llegó a la siguiente conclusión:

[E]s evidente que el Gobierno de Indonesia desempeña un papel predominante en el mercado de madera en pie. Por consiguiente, determinamos que en Indonesia no hay derechos de tala determinados por el mercado en los que pueda basarse un punto de referencia "de primer nivel". Además, dada la imposibilidad de importar madera en pie, no hay precios de importación reales de madera talada que se puedan tener en cuenta.¹⁰⁵

7.48. El USDOC examinó después si había precios de madera en pie del mercado mundial y concluyó que no los había, habida cuenta de que la madera en pie no puede ser objeto de comercio transfronterizo.¹⁰⁶ A continuación, el USDOC examinó la cuestión de si los derechos de tala del Gobierno de Indonesia se establecían con arreglo a principios de mercado. También llegó a una conclusión negativa a este respecto.¹⁰⁷ A continuación, el USDOC buscó un sustituto adecuado para determinar un punto de referencia de la madera talada basado en el mercado. El USDOC se basó en datos de los precios de exportación de trozas malasias obtenidos del WTA, excluidos los envíos destinados a Indonesia.¹⁰⁸ En la investigación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado, el USDOC había utilizado esos mismos precios como base para el punto de referencia de la madera talada.¹⁰⁹

¹⁰⁴ El USDOC explicó que el reglamento por el que se rige (19 CFR 351.511(a)(2)) establece la base para identificar los puntos de referencia con el fin de determinar si se suministra un bien o servicio gubernamental por una remuneración inferior a la adecuada. El USDOC señaló a continuación que esos posibles puntos de referencia se enumeran en orden jerárquico de preferencia: a) precios de mercado de transacciones reales hechas en el país objeto de la investigación; b) precios del mercado mundial que se ofrecen a los compradores en el país objeto de la investigación; o c) evaluación de la compatibilidad del precio gubernamental con los principios del mercado. (Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), páginas 7-8).

¹⁰⁵ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 8. Indonesia no discute la constatación del USDOC de que no había precios de importación reales de madera talada que se pudieran tener en cuenta.

¹⁰⁶ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 8.

¹⁰⁷ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 9.

¹⁰⁸ Al explicar la utilización de los precios de las trozas como base para determinar un punto de referencia de la madera talada basado en el mercado, el USDOC observó que en general se aceptaba que el valor de mercado de la madera se deriva del valor de los productos elaborados con ella. El USDOC explicó que: "[l]a especie, la dimensión y el grado de crecimiento de un árbol determinan en gran medida los productos derivados que se pueden obtener de él; el valor de un árbol en pie se deriva de la demanda de trozas producidas a partir de ese árbol y la demanda de trozas, a su vez, deriva de la demanda de los productos producidos a partir de esas trozas". (Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 9). Como el Gobierno de Indonesia dominaba el mercado indonesio de madera talada, y como los mercados de madera talada y madera para pasta están inextricablemente imbricados, el USDOC consideró inadecuado utilizar los precios de importación de la madera para pasta como punto de partida para determinar si los precios de la madera talada indonesia reflejan precios de mercado. (Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 10).

¹⁰⁹ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), páginas 8-10.

7.49. Más allá de sus alegaciones de que el Gobierno de Indonesia no suministra madera en pie, examinadas en el párrafo 7.42 *supra*, Indonesia no discrepa de las constataciones fácticas en las que se basa la conclusión del USDOC de que el Gobierno de Indonesia desempeñaba un papel predominante en el mercado de madera en pie, es decir, Indonesia no discute que más del 93% de la madera extraída en el período objeto de la investigación procedía de terrenos del Gobierno de Indonesia y que casi todo el resto de los terrenos forestales de Indonesia eran propiedad del Gobierno de Indonesia. Antes bien, Indonesia sostiene que la conclusión del USDOC en cuanto a la existencia de distorsión de los precios se basó indebidamente en esas constataciones fácticas de manera exclusiva. Teniendo en cuenta las pruebas no controvertidas de que el Gobierno de Indonesia era el proveedor predominante de madera en pie, la cuestión que se nos plantea es si, considerada en su conjunto, la conclusión del USDOC -que se basaba fundamentalmente en ese papel predominante del Gobierno de Indonesia- es compatible con el apartado d) del artículo 14, a la luz de las circunstancias del caso.

7.50. Como hemos señalado *supra*, en la medida en que sea más predominante el papel del gobierno en el mercado, más probable será que ese papel resulte en la distorsión de los precios privados.¹¹⁰ En una situación en la que, como en el presente caso, la participación del gobierno en el mercado es del 93,73%, la posición del gobierno en el mercado se aproxima a la de un proveedor único de los bienes en cuestión.¹¹¹ Incluso en una situación de ese tipo, la autoridad investigadora debería tener en cuenta pruebas correspondientes a otros factores que figuren en el expediente, por ejemplo, pruebas de precios privados del bien de que se trate. No obstante, la medida en que debe atribuirse importancia a otras pruebas dependerá de cuán predominante sea el papel del gobierno y de cuán pertinentes sean esos otros factores.¹¹²

7.51. Los Estados Unidos sostienen que el USDOC tuvo en cuenta, además de la participación del Gobierno de Indonesia en el mercado, determinadas características del mercado de la madera en pie que hacían que estuviese distorsionado, a saber, el hecho de que el Gobierno de Indonesia fijase administrativamente los derechos de tala, la prohibición impuesta por Indonesia a las exportaciones de trozas, el nivel insignificante de importaciones de trozas y los precios "aberrantemente bajos" de las importaciones de trozas en Indonesia en comparación con la región circundante.¹¹³ A juicio de los Estados Unidos, el examen que hizo el USDOC de esos factores, además de la participación predominante del Gobierno de Indonesia en el mercado y su control de virtualmente todo el suelo explotable, demostraban que el Gobierno de Indonesia era realmente dueño del suministro interno de madera y ejercía un control cuasi absoluto sobre él, lo cual reducía y distorsionaba los precios del mercado interno.

7.52. Indonesia responde que las características adicionales del mercado citadas por los Estados Unidos se refieren, todas ellas, a la cuestión del predominio en el mercado o no revelan distorsión de los precios, en particular porque la conclusión del USDOC de que los precios de las importaciones de trozas en Indonesia eran "aberrantemente bajos" no se basaba en una comparación de productos comparables.¹¹⁴

7.53. Consideramos pertinente que en el contexto de su análisis del punto de referencia en la investigación de que se trata, el USDOC examinara la cuestión de si los derechos de tala que cobraba el Gobierno de Indonesia se fijaron de conformidad con principios de mercado. El USDOC observó que el Gobierno de Indonesia estableció los derechos de tala como un porcentaje del denominado "precio de referencia de las trozas", que a su vez se determinó exclusivamente sobre la base de los precios internos de las trozas durante el período objeto de la investigación. El USDOC concluyó que no se podía considerar que el precio de referencia de las trozas estuviese basado en el mercado porque, al ser propietario de virtualmente todos los bosques explotables de Indonesia, el Gobierno de Indonesia tenía un control casi completo sobre el acceso al suministro de madera y porque "la prohibición de exportar trozas afect[aba] al precio de las trozas". Además,

¹¹⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.52 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 444).

¹¹¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 455.

¹¹² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 453.

¹¹³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 43 y 58; respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 9, 12 y 23 del Grupo Especial.

¹¹⁴ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 30-33.

el porcentaje aplicado al precio de referencia para calcular los derechos de tala lo fijó administrativamente el Gobierno de Indonesia. Por consiguiente, el USDOC concluyó que los derechos de tala que cobraba el Gobierno de Indonesia, determinados como porcentaje de un precio de referencia no determinado por el mercado, no se basaban en principios de mercado.¹¹⁵

7.54. Aunque el USDOC no relacionó expresamente esas consideraciones con su conclusión de que en Indonesia no había derechos de tala determinados por el mercado, a nuestro juicio, esa consideración de las características del mercado de madera en pie en Indonesia fue más allá del mero papel predominante del Gobierno de Indonesia en el suministro de madera en pie. Consideramos que el examen que hizo el USDOC, en otra parte de su análisis del beneficio, del hecho de que el precio al que se comercializó más del 93% de la madera en pie en Indonesia durante el período objeto de la investigación no estaba determinado por el mercado afectó al análisis que hizo el USDOC de la cuestión de si los precios del país de la madera talada se podían utilizar como punto de referencia.¹¹⁶

7.55. En relación con las pruebas de los precios privados, a diferencia de lo que sucedió en la investigación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado¹¹⁷, en este caso el USDOC no hizo referencia en su determinación al hecho de que el Gobierno de Indonesia y APP/SMG no ofrecieron información sobre los precios privados de la madera talada antes de llegar a su determinación de que los precios privados de la madera talada no estaban determinados por el mercado. Sin embargo, no hay indicación alguna en el expediente de que el Gobierno de Indonesia y APP/SMG presentaran al USDOC argumentos en los que se sugiriera que utilizase como punto de referencia precios privados de Indonesia para la madera talada, ni que pusiesen en relación ninguna prueba obrante en el expediente con esos argumentos.

7.56. Sin embargo, en la presente diferencia Indonesia aduce que se sometieron al USDOC datos adecuados sobre los precios privados de la madera en pie pagados a propietarios privados en Indonesia durante el período objeto de la investigación. Indonesia aduce que APP/SMG comunicó los derechos que pagó a propietarios privados de terrenos por la utilización de sus terrenos forestales privados para plantar, cultivar y extraer acacias, y que el USDOC no dio ninguna importancia a esas pruebas. Indonesia sostiene que el USDOC no formuló más preguntas sobre ese acuerdo con partes privadas, lo que venía a indicar que quedó satisfecho con la respuesta de APP/SMG.¹¹⁸ Además, en respuesta a los argumentos de los Estados Unidos sobre este tema, Indonesia sostiene que la información aportada por APP/SMG en relación con ese acuerdo privado "respondía a todas las demás preguntas formuladas por el USDOC" y que el USDOC estaba obligado a formular su propia determinación independientemente de cómo hubiese caracterizado APP/SMG el precio pagado a individuos propietarios de terrenos privados. Indonesia sostiene asimismo que el hecho de que el acuerdo se refiriese a cantidades pequeñas no significa que fuese posible desestimar los precios.¹¹⁹

7.57. Los Estados Unidos sostienen que ni el Gobierno de Indonesia ni APP/SMG aportaron al expediente ningún dato relativo a precios privados de la madera talada en Indonesia. Además, los Estados Unidos sostienen que el Gobierno de Indonesia solo aportó información sobre el volumen de madera extraída de bosques privados durante el período objeto de la investigación, y APP/SMG solo comunicó pagos al Gobierno de Indonesia (derechos PSDH, DR y PSDA).¹²⁰ Los Estados Unidos reconocen que APP/SMG presentó determinada información, pero sostienen que el USDOC no pudo utilizarla para establecer el punto de referencia. Según los Estados Unidos, APP/SMG solo

¹¹⁵ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 9.

¹¹⁶ Indonesia sostiene que, como los derechos de tala se determinaron tomando como referencia los precios de las trozas en el mercado interno, estaban impulsados por el mercado. (Declaración inicial de Indonesia, párrafo 22). Sin embargo, Indonesia no nos ha convencido de que el USDOC incurriese en error al concluir que los derechos de tala no estaban determinados por el mercado a la luz de las pruebas no controvertidas de que el Gobierno fijaba el porcentaje que se debía aplicar al precio de referencia, que también se basaba en los precios internos de las trozas sujetas a la prohibición de las exportaciones de trozas.

¹¹⁷ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado (Prueba documental US-43), página 19.

¹¹⁸ Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 16. Indonesia sostiene que esas pruebas muestran que APP/SMG pagaba derechos más elevados por las acacias extraídas de una concesión del Gobierno de Indonesia que de un bosque privado. (Respuesta de Indonesia a la pregunta 11 del Grupo Especial, nota 13 (donde se hace referencia al Extracto de la respuesta de APP/SMG al cuestionario inicial, páginas 1, 25, 27, 29 y 30 (Prueba documental IDN-25 (ICC)), páginas 27 y 29)).

¹¹⁹ Respuesta de Indonesia a la pregunta 78 del Grupo Especial.

¹²⁰ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 10-11 del Grupo Especial.

identificó un único acuerdo, relativo a cantidades pequeñas, de conformidad con el cual una de las empresas en cuya propiedad mantenía una participación cruzada arrendaba terrenos de propietarios particulares, por los cuales la empresa afiliada pagó los gastos haciéndose cargo del cultivo y el mantenimiento de la madera.¹²¹

7.58. Durante la investigación, el USDOC solicitó al Gobierno de Indonesia que comunicase el valor y el volumen de la madera extraída en terrenos privados, a lo que el Gobierno de Indonesia respondió que la única información que reunía con respecto a esa madera era el volumen total de madera extraída, es decir, que no recopilaba información sobre los precios de la madera extraída de terrenos privados.¹²² El USDOC solicitó asimismo a APP/SMG que comunicase los derechos y cargas pagados a propietarios privados. Concretamente, el USDOC solicitó en un principio a APP/SMG que "facilit[ase] una descripción de cada tipo de acuerdo correspondiente a madera *privada* extraída durante el [período objeto de la investigación]".¹²³ El cuestionario inicial dirigido a APP/SMG también contiene preguntas relativas a acuerdos de concesión públicos y privados para extraer madera, que incluyen la cantidad total extraída, el valor de los derechos y las cargas pagados al Gobierno de Indonesia o el propietario. Esas preguntas, a nuestro juicio, parecen recabar información sobre la extracción tanto de madera pública como de madera privada, según el caso.¹²⁴ En respuesta a la primera pregunta, APP/SMG presentó determinada información relativa a un acuerdo privado con particulares propietarios de terrenos privados situados en torno al perímetro de sus plantaciones, en el contexto del cual una de las empresas forestales en las que mantenía una participación cruzada en la propiedad -PT. Wirakarya Sakti (WKS)- "pa[gó] a los propietarios privados un derecho de 20.000 IDR por tonelada de acacia extraída".¹²⁵ En respuesta a las preguntas posteriores, APP/SMG facilitó información relativa a los derechos de tala que pagó al Gobierno de Indonesia durante el período objeto de la investigación, y no mencionó ni comunicó

¹²¹ Los Estados Unidos cuestionan el valor de esa información por los siguientes motivos: a) se basaba en "una pequeña cantidad"; b) no figuraba en los registros de pago de madera talada que APP/SMG facilitó al USDOC; c) no se fundamentaba en ningún contrato u otro tipo de documento; d) no estaba confirmado que se tratase de operaciones en condiciones de plena competencia; y e) se basaba en una actividad comercial atípica que había dado pie a un acuerdo sencillamente porque el terreno del particular en cuestión lindaba con la plantación de la empresa participada. Los Estados Unidos añaden que APP/SMG no describió el pago como un "derecho de tala", sino que declaró que se trataba de un "mero pago de arrendamiento", y facilitó información contradictoria en relación con la cuestión de si eran los individuos particulares o la empresa afiliada de APP/SMG (WKS) quien cultivaba la madera. (Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 30-34).

¹²² Respuesta del Gobierno de Indonesia al cuestionario inicial (Prueba documental US-32), páginas 17-18.

¹²³ Respuesta de APP/SMG al cuestionario inicial (Prueba documental US-91 (ICC)), página 27, apéndice 2, pregunta c). (sin cursivas en el original)

¹²⁴ En la pregunta d) (páginas 27 y 28) se solicitaba a APP/SMG lo siguiente:

Para cada acuerdo de concesión de madera pública suscrito por su empresa o una empresa en cuya propiedad tenga una participación cruzada, y para cada acuerdo de extracción de madera privada; sírvanse facilitar la siguiente información relativa al período objeto de la investigación:

1. Para cada especie, el derecho de tala y la cantidad total extraída, así como el valor de los derechos y cargas pagados a la autoridad administradora o el propietario.

(Respuesta de APP/SMG al cuestionario inicial (Prueba documental US-91 (ICC)), páginas 27-28).

Véase también la pregunta 2 (página 30): "Para cada especie extraída en el marco de los acuerdos de concesión o de acuerdos privados: sírvanse facilitar un desglose del volumen y los valores de los derechos y cargas pagados a la autoridad administradora o el propietario para las trozas destinadas a: a. fábricas de pasta de madera y papel". (Respuesta de APP/SMG al cuestionario inicial (Prueba documental US-91 (ICC)), página 30).

¹²⁵ Concretamente, APP/SMG respondió lo siguiente:

TK, IK, PD y las empresas forestales en cuya propiedad mantenemos una participación cruzada por lo general no extrajeron madera de terrenos privados durante el período objeto de la investigación. WKS compró una pequeña cantidad de trozas de particulares en aldeas de la región de Jambi, que cultivan árboles a título individual en sus terrenos privados. Esos particulares son propietarios de terrenos privados situados alrededor del perímetro de las plantaciones de WKS. En 2008, esas compras representaron [[***]] de las ventas totales de AA y WKS, que ascendieron a [[***]]. El acuerdo con esos propietarios privados consiste en que WKS planta las acacias, se hace cargo de todos los gastos de mantenimiento de los árboles y paga los costos de extraer la madera. WKS paga a los propietarios privados un derecho de 20.000 IDR por tonelada de acacia extraída. Como WKS hace frente a todos los gastos, ese derecho es un mero pago de arrendamiento por la utilización del terreno para cultivar los árboles.

(Respuesta de APP/SMG al cuestionario inicial (Prueba documental US-91 (ICC)), página 27, citada en la respuesta de Indonesia a la pregunta 78 a) del Grupo Especial).

ningún derecho pagado por WKS por la madera privada extraída durante el período objeto de la investigación.¹²⁶

7.59. Teniendo en cuenta esas respuestas, estamos de acuerdo en que al USDOC se le sometió cierta información relativa a los precios de la madera extraída de terrenos propiedad de particulares no relacionados con el Gobierno de Indonesia. Sin embargo, la descripción que hizo la propia APP/SMG de los datos relativos a esos pagos viene a indicar que la propia APP/SMG no consideró que fueran representativos del mercado privado de madera talada -APP/SMG indicó que "por lo general no extraj[o] madera de terrenos privados durante el período objeto de la investigación" y que los pagos correspondían a cantidades pequeñas de trozas-, y no hizo referencia a esos pagos cuando más adelante se le pidió que comunicase todos los derechos de tala que había pagado durante el período objeto de la investigación. En tal caso, consideramos que no se había sometido al USDOC información significativa sobre los precios privados de la madera en pie.

7.60. Indonesia sugiere que el USDOC debería haber tratado de obtener más pruebas de otras fuentes, por ejemplo, otras empresas, para evaluar si el Gobierno de Indonesia poseía poder de mercado y lo ejercía para distorsionar los precios privados de la madera talada. Indonesia sostiene que el USDOC estructuró toda su investigación en torno a la premisa errónea de que el Gobierno de Indonesia era un proveedor de madera en pie, ya que el USDOC estaba cegado por el hecho de que el Gobierno de Indonesia fuese el propietario de los bosques. Indonesia aduce que si el USDOC hubiese realizado un análisis de buena fe basado en los hechos que se le sometieron, el curso de la investigación del USDOC debería haber sido totalmente diferente.¹²⁷ Los Estados Unidos sostienen que el Acuerdo SMC no obliga a las autoridades investigadoras a recopilar datos de partes no interesadas, y que el USDOC cumplió las obligaciones que le correspondían al solicitar a las partes que participaban en la investigación que facilitasen la información en cuestión.¹²⁸ No estamos convencidos de que el apartado d) del artículo 14 obligue al tipo de medidas de investigación que propone Indonesia. A nuestro juicio, dada la práctica inexistencia de un mercado privado de madera en pie en Indonesia, y dado que APP/SMG era el principal productor y la empresa seleccionada para ser examinada, era razonable que el USDOC limitase sus solicitudes de información sobre los precios privados al Gobierno de Indonesia y APP/SMG, y no tratase de obtener dicha información de fuentes que no participaban en la investigación.

7.61. En las circunstancias del presente caso, en particular habida cuenta de las características del mercado de madera en pie en Indonesia y las pruebas que se habían sometido al USDOC y que se han sometido al Grupo Especial, a nuestro juicio, una autoridad investigadora imparcial y objetiva podría haber llegado a la conclusión -como hizo el USDOC- de que no había precios privados del país determinados por el mercado para la madera talada que se pudiesen utilizar a los fines de establecer un punto de referencia. En particular, el hecho de que el Gobierno de Indonesia fuese el proveedor predominante de madera extraída durante el período objeto de la investigación -con más del 93% del mercado- hacía que fuese probable que los precios privados estuviesen distorsionados, y que los propietarios de terrenos privados armonizaran sus precios de extracción de madera en pie con los establecidos por el Gobierno de Indonesia, especialmente a la luz de la conclusión del USDOC de que los derechos del Gobierno de Indonesia no estaban determinados por el mercado. A este respecto, consideramos que la posición del Gobierno en el mercado de madera en pie estaba mucho más cercana a la de un proveedor único que a la de un proveedor importante de ese bien. A nuestro entender, en una situación de ese tipo, otras pruebas tendrían un peso limitado. Además, hemos llegado a la conclusión de que no había pruebas significativas en el expediente de precios privados para la madera talada en Indonesia. A esto hay que añadir, como se ha indicado *supra*¹²⁹, que el expediente no indica que las partes presentaran argumentos al USDOC en los que sugirieran que este utilizara los precios privados de la madera talada como punto de referencia, o que presentaran pruebas a tal fin. A la luz de lo expuesto, consideramos que el USDOC no incurrió en error al concluir que la participación del Gobierno de Indonesia en el

¹²⁶ Respuesta de APP/SMG al cuestionario inicial (Prueba documental US-91 (ICC)), páginas 28-34.

¹²⁷ Respuesta de Indonesia a las preguntas 10-11 del Grupo Especial.

¹²⁸ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 11 del Grupo Especial.

¹²⁹ Párrafo 7.55.

mercado de madera en pie hizo que no hubiera en Indonesia derechos de tala privados determinados por el mercado en los que basar el punto de referencia.¹³⁰

7.62. Por las razones expuestas *supra*, concluimos que Indonesia no ha establecido que el USDOC actuara de manera incompatible con el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC al no utilizar precios internos de la madera en pie en Indonesia como base para calcular el punto de referencia.

7.5.2.4 La constatación del USDOC de que en Indonesia no había precios de mercado para las trozas en los que basar el punto de referencia

7.63. Indonesia alega que la determinación de existencia de beneficio formulada por el USDOC en relación con la prohibición de las exportaciones de trozas adolece de la misma incompatibilidad con las normas de la OMC que la determinación de existencia de beneficio relativa al suministro de madera en pie: el USDOC se negó a utilizar precios de mercado de Indonesia como resultado de una determinación *per se* de distorsión de los precios basada exclusivamente en la participación predominante del Gobierno de Indonesia en el mercado de madera extraída de bosques públicos.¹³¹ Indonesia sostiene que el USDOC tenía información sobre precios internos de las trozas que optó por no examinar. En este sentido, Indonesia aduce que APP/SMG incluyó en el expediente precios de algunas de las compras y ventas que hicieron empresas afiliadas a APP/SMG de madera de partes afiliadas y no afiliadas, así como los nombres y direcciones de los proveedores de trozas no afiliados a APP/SMG.¹³²

7.64. Además, Indonesia está en desacuerdo con las constataciones del USDOC relativas a la finalidad y los efectos de la prohibición de las exportaciones de trozas. Indonesia sostiene que el USDOC constató indebidamente que la finalidad de la prohibición de las exportaciones de trozas era el desarrollo de ramas de producción de las fases ulteriores del proceso productivo, de ahí que se ordenara a las empresas forestales/de extracción de madera que suministraran insumos a las empresas de pasta de madera y papel a precios bajos o que contuvieran la subida de los precios de esos insumos.¹³³ Indonesia sostiene que la prohibición no genera exceso de oferta ni hace que

¹³⁰ Indonesia se basa en el informe del Órgano de Apelación *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)* para afirmar que el USDOC incurrió en error al no haber explicado "si el resultado efectivo de las susodichas cuotas de mercado que tenía el Gobierno de Indonesia] fue que el gobierno poseyera y ejerciera un poder en el mercado que hiciera que la distorsión de los precios se produjera de modo que los proveedores privados [de madera en pie] armonizaran sus precios con los de los bienes proporcionados por el gobierno, ni de qué manera poseía y ejercía ese poder". (Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 42 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.101)). La diferencia *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)* se refería al suministro de insumos por empresas de propiedad estatal. En ese contexto, el Órgano de Apelación constató que el USDOC no explicó "si el resultado efectivo de las susodichas cuotas de mercado que tenían las empresas de propiedad estatal fue que el gobierno poseyera y ejerciera un poder en el mercado que hiciera que la distorsión de los precios se produjera de modo que los proveedores privados armonizaran sus precios con los de los bienes proporcionados por el gobierno, ni de qué manera poseía y ejercía ese poder". Por consiguiente, el Órgano de Apelación se enfrentó a una situación concreta en la que los bienes eran suministrados por empresas de propiedad estatal, que exigía una demostración de que "el resultado efectivo de las ... cuotas de mercado que tenían las empresas de propiedad estatal fue que el gobierno poseyera y ejerciera un poder en el mercado". (sin cursivas en el original) No entendemos que el Órgano de Apelación haya concluido que sea necesario hacer una demostración similar en otras circunstancias, por ejemplo cuando el propio gobierno es un proveedor de los bienes en cuestión.

¹³¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 45 (donde se hace referencia al Extracto del memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC, páginas 1-20 y 48-56 (Prueba documental IDN-10), página 13); declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 4.

¹³² Respuesta de Indonesia a las preguntas 11, 15 y 17 del Grupo Especial (donde se hace referencia a la Prueba documental D-8 de la respuesta de APP/SMG al cuestionario en la investigación en materia de derechos antidumping (Prueba documental IDN-27 (ICC)); y Prueba documental SD3-9 de la respuesta de APP/SMG al cuestionario en la investigación en materia de derechos antidumping (Prueba documental IDN-28 (ICC))); declaración final de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 3.

¹³³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 44 (donde se hace referencia al Extracto del memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC, páginas 1-20 y 48-56 (Prueba documental IDN-10), página 13; y al extracto del memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC en relación con el papel sin pasta mecánica de madera, estucado, páginas 1, 27-28 y 40-46 (Prueba documental IDN-12), página 27). Indonesia también cuestiona el hecho de que el examen que hizo el USDOC de la finalidad de la prohibición en la investigación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado se refiera a un examen de las políticas comerciales en la OMC, que Indonesia considera que no puede servir debidamente de declaración de políticas.

los insumos utilizados por los productores de papel indonesios tengan un precio bajo.¹³⁴ Indonesia sostiene que la prohibición se estableció para hacer frente al problema cada vez mayor de deforestación y tala ilegal en Indonesia.¹³⁵ Indonesia añade que la exportación de los productos de las fases posteriores del proceso productivo -pasta de papel, tablillas y astillas- no estaba prohibida.¹³⁶ Por consiguiente, si la finalidad de la prohibición era beneficiar a los productores de papel, no tenía sentido permitir que se exportasen esos productos de las fases posteriores del proceso productivo.¹³⁷ Indonesia, además, impugna la pertinencia de las pruebas en las que se basó el USDOC en la investigación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado, al formular constataciones sobre la finalidad y los efectos de la prohibición.¹³⁸ Indonesia sostiene que, aunque los efectos de la prohibición hubiesen sido un aumento del suministro interno de trozas que hubiese podido beneficiar a las ramas de producción de las fases posteriores del proceso productivo en Indonesia, el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones* y grupos especiales posteriores constataron que las limitaciones de las exportaciones, incluidas las prohibiciones de las exportaciones, no constituyen subvenciones susceptibles de medidas compensatorias en el sentido del Acuerdo SMC.¹³⁹ En respuesta a los argumentos de los Estados Unidos sobre esta cuestión, Indonesia aduce que el examen que hizo el USDOC de la finalidad de la prohibición de las exportaciones de trozas no se limitó a la cuestión de la contribución financiera, sino que se extendió a su análisis del beneficio, porque el USDOC concluyó que, debido a la prohibición, APP/SMG compró insumos por debajo de los precios del mercado.¹⁴⁰

7.65. Los Estados Unidos sostienen que la decisión del USDOC de utilizar un punto de referencia de fuera del país se basó en las pruebas obrantes en el expediente del predominio del Gobierno de Indonesia como proveedor de trozas y propietario de bosques explotables. Además, los Estados Unidos sostienen que las pruebas empíricas obrantes en el expediente, en particular los precios de las exportaciones malasia a Indonesia y la región circundante, confirmaban que los precios internos indonesios de las trozas estaban, en realidad, distorsionados porque los envíos de trozas a Indonesia se hacían a precios más bajos que los envíos a otros destinos de la región. Los Estados Unidos sostienen que la información a que hace referencia Indonesia en relación con los precios de las trozas en Indonesia fue presentada por APP/SMG en el contexto de la investigación paralela en materia de derechos antidumping y, por consiguiente, no formaba parte del expediente de la investigación en materia de derechos compensatorios. Además, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial constate que los argumentos de Indonesia relativos a la finalidad y los efectos de la prohibición de las exportaciones no están comprendidos en su mandato, ya que no se refieren a cuestiones que se rijan por el apartado d) del artículo 14, sino que se refieren a cuestiones relativas a la existencia de una contribución financiera en el marco del párrafo 1 a) del artículo 1, y la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por

¹³⁴ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 25.

¹³⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 44 (donde se hace referencia al Reglamento N° 20/M-DAG/PER/5/2008 del Ministerio de Comercio de la República de Indonesia (Prueba documental IDN-13), artículo 3).

¹³⁶ Indonesia indica que las trozas que una empresa forestal extrae con el fin de venderlas a una fábrica de pasta de madera se denominan "tablillas", y que el Decreto conjunto de 2001 por el que se impuso la prohibición se modificó en 2003 para permitir la exportación de tablillas. Indonesia sostiene además que la prohibición nunca se aplicó a las astillas o pasta de madera, que junto con las tablillas constituyen los insumos de la fabricación de papel. (Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 11, 13, 44 y 79; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 25, 38-39 y 52; respuesta de Indonesia a las preguntas 21 a), 73 a) y 80 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 22, 28-29 y 47; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 2, 21 y 33).

¹³⁷ Indonesia sostiene que si la prohibición de las exportaciones de trozas hubiese distorsionado el precio de la madera utilizada como insumo en la fabricación de papel, los vendedores de trozas podían transformar esa madera en tablillas (o pasta de madera) y exportar ese producto. (Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 23).

¹³⁸ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 38-40. Indonesia se opone al hecho de que, a su juicio, el USDOC se basara en estudios que se referían a otra rama de producción, abarcaban un período anterior al período objeto de investigación y/o procedían de la rama de producción nacional y no obran en el expediente del presente procedimiento.

¹³⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 44 (donde se citan los informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, párrafo 8.75; *China - GOES*, párrafo 7.90; y *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 7.401); respuesta de Indonesia a la pregunta 6 del Grupo Especial.

¹⁴⁰ Respuesta de Indonesia a la pregunta 6 del Grupo Especial (donde se hace referencia al Extracto del memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC, páginas 1-20 y 48-56 (Prueba documental IDN-10), página 12).

Indonesia no recoge ninguna alegación en el marco del párrafo 1 a) del artículo 1.¹⁴¹ Pese a todo, los Estados Unidos responden a los argumentos de Indonesia de que la prohibición de las exportaciones de trozas no constituye una "contribución financiera" y sostienen que el USDOC determinó correctamente que la prohibición de las exportaciones constituía una subvención susceptible de medidas compensatorias.¹⁴²

7.66. Como se ha indicado *supra*¹⁴³, en su determinación definitiva, el USDOC se basó en las constataciones que formuló en la investigación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado, y constató, al igual que en el caso anterior, que la prohibición de las exportaciones de trozas "constituía una contribución financiera ... a través de la encomienda u orden dada por el Gobierno de Indonesia a las empresas forestales/de extracción de madera para que suministraran bienes (es decir, trozas y tablillas)" a las empresas de las ramas de producción de pasta de madera y papel. El USDOC indicó que evaluaría si la prohibición de las exportaciones de trozas confería un beneficio comparando el precio pagado por APP/SMG por las trozas que compró durante el período objeto de la investigación a empresas madereras no afiliadas con un precio de referencia basado en los precios del mercado mundial. El USDOC utilizó, como base para su punto de referencia, los mismos datos que había utilizado para determinar el beneficio conferido por el programa de derechos de tala, es decir, los precios de las exportaciones malasias de madera de acacia para pasta y madera dura tropical mezclada obtenidos del WTA, excluidos los envíos destinados a Indonesia.¹⁴⁴ Aunque en la determinación definitiva no se exponen las razones por las que el USDOC no utilizó los precios del país para las trozas, la determinación preliminar establece los motivos de su decisión a ese respecto.¹⁴⁵ En la determinación preliminar, el USDOC explicó su conclusión de que no había precios internos privados significativos o utilizables para las trozas, ni precios reales de importación, que permitiesen hacer una evaluación a los fines de establecer el punto de referencia:

En el caso que nos ocupa, no hay precios internos privados significativos o utilizables para las trozas, ni precios reales de importación, que permitan hacer una evaluación a los fines de identificar un punto de referencia "de primer nivel" (es decir, los precios de mercado de transacciones reales hechas en el país objeto de la investigación). Como se ha indicado *supra*, el Gobierno de Indonesia no aportó al expediente ningún dato actualizado en relación con el hecho de que el Gobierno de Indonesia posee el 99% de los terrenos forestales explotables de Indonesia. ... Además, el Gobierno de Indonesia señaló que la extracción de madera de terrenos forestales de propiedad privada asciende a 2.007.156 m³ de un total de 31.984.443 m³ (esto es, únicamente el 6,27%) de la extracción total de madera. ... Asimismo, observamos que todas las trozas, incluidas las extraídas de terrenos privados, están sujetas a la prohibición de las exportaciones. Por consiguiente, habida cuenta del papel predominante del Gobierno de Indonesia en el mercado indonesio de trozas, constatamos que no es posible determinar un precio interno privado de las trozas que sirva de punto de referencia en Indonesia ... por la prohibición de las exportaciones de trozas del Gobierno de Indonesia. En consecuencia, los precios de importación indonesios tampoco reflejarían precios de mercado.¹⁴⁶

7.67. En lo que respecta a la alegación de Indonesia de que el USDOC basó su conclusión de que en Indonesia no había precios basados en el mercado para las trozas únicamente en la participación del Gobierno de Indonesia en el mercado y en el hecho de que fuera propietario de los terrenos explotables en Indonesia, observamos que, además de esas consideraciones, el USDOC observó que "todas las trozas, incluidas las obtenidas de terrenos privados [estaban]

¹⁴¹ Véase también el párrafo 7.12 *supra*, relativo a la solicitud de resolución preliminar formulada por los Estados Unidos a este respecto.

¹⁴² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 84-91.

¹⁴³ Párrafo 7.26.

¹⁴⁴ Memorandum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 13.

¹⁴⁵ En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, los Estados Unidos indicaron que la base para utilizar los precios del mercado mundial en lugar de un punto de referencia interno figura en la determinación preliminar. (Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 70 del Grupo Especial). No interpretamos que Indonesia discuta que la determinación preliminar ofrecía la justificación de la decisión del USDOC de no utilizar precios del país en la determinación definitiva. (Observaciones de Indonesia sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 70 del Grupo Especial).

¹⁴⁶ Determinación preliminar en materia de derechos compensatorios (Pruebas documentales IDN-5/US-48 (se ha presentado dos veces como prueba documental)), página 10769.

sujetas a la prohibición de las exportaciones". Esta consideración forma parte claramente de la base sobre la que el USDOC llegó a la conclusión de que no era posible determinar un precio interno privado que sirviese como punto de referencia en Indonesia.

7.68. Ninguna parte cuestiona que el alcance de la prohibición de las exportaciones de trozas abarcaba todas las trozas producidas en Indonesia, es decir, tanto las extraídas de terrenos privados como las extraídas de terrenos públicos.¹⁴⁷ Como hemos señalado anteriormente, el USDOC determinó que la prohibición de las exportaciones de trozas constituía una contribución financiera porque, por medio de la prohibición, el Gobierno de Indonesia encomendó y ordenó a los proveedores internos de trozas que suministraran trozas y tablillas.¹⁴⁸ En la investigación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado, el USDOC basó esta conclusión en el suministro de trozas y tablillas a precios "más bajos" o "cuya subida se hubiera contenido" a las ramas de producción de pasta de madera y papel.¹⁴⁹ Al contrario de lo que da a entender Indonesia¹⁵⁰, el USDOC no estableció ni en la investigación sobre el papel sin pasta mecánica de madera, estucado ni en la relativa al papel estucado o cuché que se confiriera un beneficio porque "se hubiese contenido la subida de los precios" de las trozas y las tablillas o se suministrasen a precios "más bajos". Como hemos indicado *supra*, el USDOC estableció que se confirió un beneficio al comparar el precio pagado por APP/SMG por las trozas y las tablillas que compró durante el período objeto de la investigación a empresas madereras no afiliadas con un punto de referencia (de fuera del país).

7.69. En nuestra opinión, del modo en que el USDOC definió la medida en litigio se derivó lógicamente que todas las ventas de trozas en Indonesia constituyeron la contribución financiera (suministro gubernamental de bienes) que había que evaluar aplicando un punto de referencia basado en el mercado. En otras palabras, dada la contribución financiera en litigio, lógicamente no quedaba un mercado "privado" de trozas indonesio que no estuviese afectado por la contribución financiera. Recordamos que cuando el gobierno es el único proveedor del bien en cuestión o cuando fija administrativamente todos los precios, los precios del país no ofrecerían un punto de referencia adecuado y, en consecuencia, el apartado d) del artículo 14 no exige que una autoridad investigadora se base en precios del país en esas situaciones.¹⁵¹ Lógicamente, se aplica un razonamiento similar en el caso de una prohibición de las exportaciones que afecta a todas las transacciones en el mercado interno. Por consiguiente, la naturaleza de la contribución financiera definida por el USDOC implicaba que no había transacciones internas privadas que se pudiesen utilizar como punto de referencia.

7.70. Esto significaba que no había precios de trozas en Indonesia que no estuviesen afectados por la prohibición de las exportaciones de trozas que se pudiesen haber utilizado a los fines de establecer el punto de referencia. Aunque Indonesia considera que el USDOC estaba obligado a determinar si el precio interno de las trozas estaba realmente distorsionado como consecuencia de la prohibición de las exportaciones¹⁵², aceptar la posición de Indonesia llevaría a una evaluación de si el precio cobrado por el Gobierno -esto es, la propia remuneración- estaba distorsionado.

¹⁴⁷ Determinación preliminar en materia de derechos compensatorios (Pruebas documentales IDN-5/US-48 (se ha presentado dos veces como prueba documental)), página 10769; y Segunda parte de la respuesta del Gobierno de Indonesia al primer cuestionario suplementario (Prueba documental US-34 (ICC)), apéndice 1, páginas 2 y 5. Observamos que en la investigación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado, el USDOC consideró que la prohibición completa que pesaba sobre la exportación de trozas había estado en vigor desde 1985, a excepción de un corto período entre 1998 y 2001. (Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado (Prueba documental US-43), página 29).

¹⁴⁸ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 13.

¹⁴⁹ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), páginas 12-13 (donde se hace referencia al Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado (Prueba documental US-43), página 27. Véase también el Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado (Prueba documental US-43), página 32).

¹⁵⁰ Respuesta de Indonesia a la pregunta 6 del Grupo Especial; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 23.

¹⁵¹ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafo 7.57 (citado en el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafo 98).

¹⁵² Indonesia sostiene que la mera existencia de una prohibición no afecta necesariamente a los precios; la determinación de si una medida distorsiona o no los precios de todas las ventas del bien de que se trate (es decir, las afecta) es precisamente lo que exige un examen de las pruebas, en lugar de una determinación *per se*. (Respuesta de Indonesia a la pregunta 73 a) del Grupo Especial).

No vemos cómo esa evaluación puede ser importante para determinar la adecuación de esa remuneración, que exige una comparación del precio gubernamental, es decir, el nivel de remuneración en cuestión, con un precio basado en el mercado.

7.71. Además, entendemos que Indonesia aduce que el USDOC actuó de manera incompatible con el apartado d) del artículo 14 al determinar indebidamente que se confirió un beneficio porque los precios eran "más bajos" o "se había contenido la subida de los precios", y que esas conclusiones no eran suficientes para establecer que los precios internos estaban distorsionados. Es en este contexto en el que Indonesia presenta argumentos relativos a la finalidad y los efectos de la prohibición de las exportaciones de trozas, el hecho de que no se extendiese a los productos de las fases ulteriores del proceso de producción, y el hecho de que, en su opinión, diferencias anteriores establecieran que las restricciones a la exportación no pueden constituir subvenciones susceptibles de medidas compensatorias en el sentido del Acuerdo SMC.

7.72. Recordamos que el USDOC examinó brevemente la cuestión de los efectos de la prohibición de las exportaciones de trozas en la investigación en litigio en la presente diferencia, en el contexto de su análisis sobre la contribución financiera. El USDOC hizo referencia a sus constataciones anteriores en la investigación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado, según las cuales una de las finalidades de la prohibición de las exportaciones de trozas era el desarrollo de las ramas de producción de las fases ulteriores del proceso de producción, motivo por el cual había determinado que el Gobierno de Indonesia había encomendado y ordenado a los proveedores internos de trozas que contuvieran la subida de los precios de las trozas y las tablillas que vendieran a los consumidores internos.¹⁵³ En la investigación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado, el USDOC había constatado lo siguiente:

[L]a totalidad de las pruebas obrantes en el expediente refutan la alegación del Gobierno de Indonesia de que la prohibición de las exportaciones de trozas se utiliza para proteger recursos forestales e impedir la extracción ilegal de madera, y que no está "encomendando u ordenando" a los proveedores de trozas que suministren una contribución financiera a las ramas de producción dedicadas a la transformación de la madera (ni induciéndolos a que lo hagan). Al contrario, esos estudios muestran que el Gobierno de Indonesia impuso o mantuvo la prohibición de las exportaciones de trozas a fin de suministrar insumos (es decir, trozas y tablillas) a precios más bajos a las ramas de producción que consumen esos insumos, lo cual en la práctica produjo una mayor deforestación y un aumento de la extracción ilegal de madera. Además, esos estudios muestran que las ramas de producción de pasta de madera y papel están entre los pocos beneficiarios de esa subvención indirecta. Por consiguiente, constatamos que el Gobierno de Indonesia utilizó su autoridad para imponer una prohibición de las exportaciones de trozas que ordenaba a esos proveedores de trozas, bajo amenaza de sanciones penales, suministrar trozas y tablillas por una remuneración inferior a la adecuada a las ramas de producción de transformación de la madera de las fases ulteriores del proceso de producción. Esas ramas de producción incluyen la rama de producción de pasta de madera y papel que produce la mercancía objeto de investigación. Por tanto, la prohibición de las exportaciones de trozas proporciona una contribución financiera de conformidad con el artículo 771(5)(D)(iii) de la Ley.¹⁵⁴

7.73. A nuestro juicio, las alegaciones de Indonesia de que el USDOC incurrió en error al constatar que la prohibición de las exportaciones de trozas tenía un efecto en los precios internos de las trozas al contener su subida impugnan en la práctica la constatación del USDOC de que, al prohibir la exportación de trozas, el Gobierno de Indonesia encomendó y ordenó a los proveedores internos de trozas que vendieran a los productores de papel trozas y tablillas a precios más bajos. Somos conscientes de que, como el beneficio conferido por una contribución financiera se determina en función de la naturaleza de la contribución financiera, una determinación indebida de la contribución financiera afectaría al método utilizado para calcular el beneficio. Sin embargo, en la presente diferencia, Indonesia no ha presentado alegación alguna contra la determinación que formuló el USDOC sobre la contribución financiera en relación con la prohibición de las exportaciones de trozas en el marco del párrafo 1 a) del artículo 1 del Acuerdo SMC.

¹⁵³ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 13.

¹⁵⁴ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado (Prueba documental US-43), página 32. (subrayado en el original)

En consecuencia, declinamos examinar los argumentos de Indonesia a este respecto, ya que se refieren a una cuestión que no se nos ha sometido debidamente. En resumen, constatamos que los argumentos de Indonesia acerca de la finalidad y los efectos de la prohibición de las exportaciones de trozas no son pertinentes para la alegación que ha formulado al amparo del apartado d) del artículo 14 en relación con la determinación del punto de referencia. Estamos obligados a tomar en consideración la impugnación que hace Indonesia de la determinación que formuló el USDOC acerca de la existencia de beneficio sobre la premisa de que el USDOC constató debidamente que la prohibición de las exportaciones de trozas establecida por el Gobierno de Indonesia constituía una contribución financiera en forma de encomienda u orden. Por consiguiente, no expresamos ninguna opinión en relación con la constatación formulada por el USDOC de que la prohibición de las exportaciones de trozas constituía una contribución financiera en forma de encomienda u orden a los proveedores internos de trozas para que vendieran trozas a los consumidores internos.

7.74. Además, Indonesia aduce que si la prohibición de las exportaciones de trozas no constituye una contribución financiera, tampoco puede proporcionar ni "conferir" un beneficio en el sentido del apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC. Para Indonesia, tiene que haber una "relación causal" entre el "suministro de bienes ... por el gobierno" y cualquier "beneficio" o, de otro modo, no hay ningún beneficio "conferido por" una contribución financiera del Gobierno de Indonesia. Aunque estamos de acuerdo en que hay una conexión entre la contribución financiera y el modo en que la autoridad investigadora determina el beneficio, si no hay una alegación que impugne la contribución financiera, no está dentro de nuestras competencias abordar ese aspecto de la determinación del USDOC.¹⁵⁵ La jurisprudencia de la OMC no respalda la idea de que haya que constatar la existencia de una "relación causal" entre la contribución financiera y el beneficio de modo que, aunque no se haya formulado una alegación específica al amparo del párrafo 1 a) del artículo 1 del Acuerdo SMC, una alegación que impugne una determinación de la existencia de un beneficio permita a un grupo especial resolver también cuestiones relacionadas con la existencia de una contribución financiera.

7.75. Análogamente, consideramos que los argumentos de Indonesia relativos a los productos comprendidos en el alcance de la prohibición durante el período objeto de la investigación, es decir, la cuestión de si la exportación de determinados productos de fases posteriores del proceso de producción también estaba prohibida, no son pertinentes para nuestra evaluación. Como se ha indicado *supra*, Indonesia sostiene que durante el período objeto de la investigación la prohibición de las exportaciones de trozas no se aplicó a determinados "productos de fases posteriores del proceso de producción" -a saber, tablillas, astillas y pasta de madera-, lo cual, en opinión de Indonesia, significa que la prohibición de las exportaciones de trozas no distorsionó los precios internos de las trozas. Indonesia sostiene que el Decreto conjunto del Ministerio de Silvicultura y el Ministerio de Industria y Comercio de Indonesia de 2001 fue modificado en 2003 para excluir las exportaciones de tablillas, y que la prohibición de las exportaciones de trozas nunca prohibió las exportaciones de astillas y pasta de madera.¹⁵⁶

7.76. Entendemos que Indonesia aduce que, como las exportaciones de determinados productos de fases posteriores del proceso de producción estaban permitidas durante el período objeto de la investigación, la prohibición de las exportaciones de trozas no pudo haber tenido los efectos distorsionadores en los precios internos que constató el USDOC. Recordamos que el USDOC constató que por medio de la prohibición de las exportaciones, el Gobierno de Indonesia suministró trozas y *tablillas* a través de empresas que recibieron una encomienda u orden del Gobierno. Por consiguiente, la alegación de Indonesia de que la prohibición no se aplicaba a las tablillas impugna en la práctica la determinación de existencia de contribución financiera formulada por el USDOC -en particular, la determinación del USDOC relativa a qué bienes fueron suministrados por el Gobierno de Indonesia-, que es una cuestión que se rige por el párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo SMC. Recordamos que Indonesia no ha impugnado la determinación de existencia de contribución financiera formulada por el USDOC en lo que respecta a la prohibición de las exportaciones de trozas. Además, en nuestra opinión, aunque las exportaciones de astillas y pasta de madera hubieran estado permitidas durante el período objeto de la investigación, ello no habría hecho que fuese adecuado utilizar los precios internos de las trozas, ya que no habría cambiado el hecho de que la prohibición de las exportaciones se aplicaba a todas las trozas producidas en Indonesia y, por ese motivo, la utilización de los precios internos de las trozas habría hecho que la comparación exigida en el apartado d) del artículo 14 se convirtiese en un círculo vicioso. En otras

¹⁵⁵ Respuesta de Indonesia a la pregunta 6 del Grupo Especial.

¹⁵⁶ Véase el párrafo 7.64 y la nota 136.

palabras, consideramos que, aunque la prohibición de las exportaciones hubiera tenido un efecto menor en los precios internos de las trozas debido a la inexistencia de una prohibición de exportar determinados productos de fases posteriores del proceso de producción, los precios internos de las trozas no se podrían haber utilizado como punto de referencia, ya que constituyen los precios a los que el Gobierno de Indonesia suministraba los bienes en litigio a través de las entidades que recibieron la encomienda u orden del Gobierno.

7.77. Además, los argumentos de Indonesia acerca de las constataciones del Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones* no son pertinentes para la cuestión de la determinación del punto de referencia, ya que esas determinaciones se limitaban a la cuestión de si una limitación de las exportaciones (de acuerdo con la definición del reclamante en ese caso) constituía el suministro de un bien por encomienda u orden en el sentido del párrafo 1 a) iv) del artículo 1 del Acuerdo SMC y, por tanto, una contribución financiera. Análogamente, las constataciones de los Grupos Especiales que examinaron los asuntos *China - GOES* y *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)* citadas por Indonesia se refieren a la cuestión de la contribución financiera.¹⁵⁷ Como Indonesia no ha presentado ninguna alegación al amparo del párrafo 1 a) del artículo 1, las decisiones de esos Grupos Especiales anteriores no son pertinentes para las cuestiones que se nos han sometido en la presente diferencia. Recordamos que, como la cuestión no se nos ha sometido, no exponemos ninguna opinión en lo que se refiere a si la constatación del USDOC de que la prohibición de las exportaciones constituía una contribución financiera era compatible con el párrafo 1 a) del artículo 1 del Acuerdo SMC. Por consiguiente, como hemos indicado *supra*, en nuestro análisis de las alegaciones formuladas por Indonesia al amparo del apartado d) del artículo 14, debemos asumir que la prohibición de las exportaciones constituye una contribución financiera en forma de suministro de bienes, y por tanto debemos analizar la compatibilidad de la determinación del USDOC sobre esa base.

7.78. Las partes discrepan acerca de si el USDOC tenía información sobre los precios privados de las trozas que debía haber utilizado para determinar el punto de referencia. Nos resulta evidente que en el expediente había amplias pruebas de precios internos y de importación privados de las trozas. De hecho, el USDOC determinó el beneficio conferido por la prohibición de las exportaciones de trozas comparando el precio de las transacciones privadas de trozas entre APP/SMG y entidades privadas no afiliadas con los datos del WTA relativos a los precios de exportación malos. Además, el expediente sometido al Grupo Especial indica que la mayoría de las ventas de trozas en Indonesia, si no todas, se hicieron entre entidades privadas. Sin embargo, como se ha indicado *supra*, el hecho de que en Indonesia todas las trozas estuviesen sujetas a la prohibición de las exportaciones hizo que esos precios internos de las trozas no fuesen adecuados a los fines de establecer un punto de referencia.

7.79. Indonesia también critica al USDOC por haber rechazado los precios de las importaciones de trozas en su análisis del beneficio. Indonesia sostiene que, al no haber pruebas de que los datos de los precios de las importaciones no reflejen una transacción en condiciones de plena competencia, la transacción refleja el precio al que un proveedor de fuera del país está dispuesto a vender el bien en cuestión a un comprador del país. En opinión de Indonesia, el mero hecho de que las importaciones tuvieran lugar, aunque fuera en volúmenes pequeños, confirma que los precios indonesios no estaban distorsionados.¹⁵⁸ Según los Estados Unidos, cuando la intervención gubernamental ha distorsionado los precios en un mercado interno, la distorsión afecta a cualesquiera ventas privadas, esto es, tanto las ventas privadas de trozas producidas en el mercado interno como las de trozas importadas.¹⁵⁹

7.80. En nuestra opinión, los precios de las importaciones también se podrían utilizar como base para establecer un punto de referencia interno en el marco del apartado d) del artículo 14. El USDOC examinó si los precios de las importaciones en Indonesia se podían utilizar como base para calcular el punto de referencia. Al examinar la cuestión de si los precios del país se podían utilizar como punto de referencia, el USDOC concluyó que los precios de las importaciones indonesias no reflejarían precios de mercado debido al papel predominante del Gobierno de

¹⁵⁷ Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, párrafo 8.21; *China - GOES*, párrafo 7.90; y *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 7.401.

¹⁵⁸ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 35; declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 19; y respuesta de Indonesia a la pregunta 73 del Grupo Especial.

¹⁵⁹ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 70 a) del Grupo Especial.

Indonesia en el mercado, es decir, al hecho de que casi toda la madera se extraía de terrenos públicos, de que el Gobierno de Indonesia poseía casi la totalidad del terreno forestal explotable de Indonesia, y al hecho de que todas las trozas extraídas de terrenos públicos y privados estaban sujetas a la prohibición de las exportaciones.¹⁶⁰ Análogamente, en su examen de los puntos de referencia basados en los precios de las exportaciones malasias, el USDOC consideró que los envíos a Indonesia eran una fuente inadecuada como punto de referencia, dado que estaban distorsionados.¹⁶¹ Por consiguiente, excluyó tales envíos de los datos de las exportaciones malasias que utilizó como punto de referencia.¹⁶² El USDOC explicó que, en el caso en litigio, solo hacían falta dos factores no controvertidos para demostrar abrumadoramente el predominio del Gobierno de Indonesia en el mercado indonesio de madera: el hecho de que más del 93% del volumen extraído durante el período objeto de la investigación procedía de terrenos que eran propiedad del Gobierno, y el hecho de que las importaciones representaban menos del 1% de la madera producida en el mercado interno. El USDOC consideró que los expedidores extranjeros tendrían que ajustarse a los precios de la abrumadora mayoría de las transacciones distorsionadas por la actuación gubernamental. El USDOC añadió que esa conclusión se había visto "confirmada por los datos obrantes en el expediente, que demuestran una diferencia de precio significativa entre las exportaciones malasias de acacia a Indonesia y las exportaciones malasias de acacia a otros países en la región circundante".¹⁶³ A este respecto, el USDOC adoptó la posición de que los datos de las exportaciones que se le habían sometido ponían de manifiesto una diferencia significativa entre los precios de las importaciones en Indonesia y los precios de las exportaciones procedentes de Malasia destinadas a otros países de la región circundante.¹⁶⁴ En particular, el USDOC consideró que "los precios internos indonesios [estaban] en realidad distorsionados, y ... las transacciones comerciales [tuvieron] lugar a precios significativamente más bajos que los constatados en la región circundante para una madera idéntica".¹⁶⁵

7.81. Como acabamos de indicar, el USDOC basó su decisión de no utilizar los precios de las importaciones en el hecho de que el Gobierno de Indonesia dominaba el mercado de trozas y el hecho de que la prohibición de las exportaciones de trozas se aplicaba a todas las trozas de Indonesia. Consideramos que el hecho de que la prohibición de las exportaciones de trozas se aplicase a todas las trozas de Indonesia y el hecho, como señaló el USDOC, de que las cantidades de importación fuesen mínimas (menos del 1%) en relación con la producción nacional hacían que fuese probable que los precios de las importaciones tuviesen que ajustarse a los precios gubernamentales y por consiguiente no se pudiesen utilizar como punto de referencia. Por consiguiente, ofrecían una base razonable para la decisión del USDOC.¹⁶⁶ En consecuencia, a nuestro entender, el análisis realizado por el USDOC descrito *supra* era suficiente para concluir que los precios de las importaciones de trozas también estaban distorsionados.

¹⁶⁰ Determinación preliminar en materia de derechos compensatorios (Pruebas documentales IDN-5/US-48 (se ha presentado dos veces como prueba documental)), página 10769. Véase el párrafo 7.66 *supra*.

¹⁶¹ Como se ha indicado *supra*, en los párrafos 7.27 y 7.66, el USDOC se basó en un punto de referencia de fuera del país para determinar el beneficio conferido por la prohibición de las exportaciones de trozas. El USDOC utilizó como base para determinar el punto de referencia los precios de las exportaciones malasias de madera de acacia para pasta y madera dura tropical mezclada, con exclusión de los envíos destinados a Indonesia (es decir, se excluyeron las importaciones de trozas a Indonesia).

¹⁶² Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), páginas 28, 32, 34, 36 y 40.

¹⁶³ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), páginas 31-32.

¹⁶⁴ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), páginas 27 y 32. El USDOC consideró que, habida cuenta de la distorsión de los precios de las importaciones en Indonesia, "no debería ser sorprendente que las cifras basadas en los envíos a Indonesia sean obviamente más bajas que los precios de los bienes enviados a otros lugares, como indican los datos del WTA, basados en los envíos malasios a todos los destinos a excepción de Indonesia". (Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 40).

¹⁶⁵ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 27.

¹⁶⁶ Observamos que en la diferencia *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, en la que la participación del gobierno en el mercado ascendía al 96,1%, el Órgano de Apelación, al evaluar si el USDOC había actuado de manera incompatible con el apartado d) del artículo 14, parece haber dado cierta importancia positiva al hecho de que el USDOC había tenido en cuenta el papel de las importaciones en el mercado, y observó que el USDOC había concluido que las cantidades importadas (3% del mercado) eran pequeñas en comparación con la producción nacional. (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 455).

7.82. Por último, observamos que Indonesia afirma que los datos del WTA no reflejan ventas de trozas destinadas a la producción de pasta de madera, esto es, las trozas y los precios de las trozas pertinentes para la investigación de que se trata, sino que se refieren a un tipo de productos diferente (madera para muebles con un precio muy elevado, en lugar de madera para pasta).¹⁶⁷ Los Estados Unidos rechazan la afirmación de Indonesia de que el punto de referencia de fuera del país seleccionado por el USDOC basado en datos del WTA se refiriese a un tipo diferente de producto.¹⁶⁸ Teniendo en cuenta que el USDOC utilizó pruebas relativas a una diferencia de precios real entre los envíos a Indonesia y a otros mercados sencillamente para corroborar su conclusión de que los precios de las importaciones no constituían un punto de referencia adecuado, no es preciso que examinemos los argumentos de Indonesia de que los productos no eran comparables.

7.83. A la luz de lo expuesto *supra*, constatamos que una autoridad investigadora imparcial y objetiva podría haber concluido, como hizo el USDOC, que los precios de importación de las trozas no constituían un punto de referencia adecuado.

7.84. Por las razones expuestas *supra*, concluimos que Indonesia no ha establecido que el USDOC actuase de manera incompatible con el apartado d) del artículo 14 al rechazar la utilización de precios privados de las trozas en Indonesia como base para calcular el punto de referencia.

7.5.2.5 Conclusión general relativa a las alegaciones formuladas por Indonesia al amparo del apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC

7.85. A la luz de lo expuesto *supra*, constatamos que Indonesia no ha establecido que el USDOC actuara de manera incompatible con el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC al no utilizar precios privados de la madera en pie en Indonesia como base para establecer el punto de referencia para el suministro de madera en pie.

7.86. Asimismo, constatamos que Indonesia no ha establecido que el USDOC actuara de manera incompatible con el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC al no utilizar los precios privados de las trozas en Indonesia como base para establecer el punto de referencia para la prohibición de las exportaciones de trozas.

7.5.3 Alegación al amparo del párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC ("hechos de que se tenga conocimiento") con respecto a la recompra de deuda

7.5.3.1 Introducción

7.87. Indonesia impugna la constatación formulada por el USDOC de que el Gobierno de Indonesia otorgó una subvención a APP/SMG en forma de una recompra de deuda por ser incompatible con el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC. En particular, Indonesia impugna la constatación por el USDOC de que Orleans tenía una relación de filiación con APP/SMG, que el USDOC formuló sobre la base de una conclusión desfavorable a la cual llegó tras concluir que el Gobierno de Indonesia no había cooperado en facilitar la información necesaria solicitada por el USDOC.¹⁶⁹

7.88. La alegación de Indonesia se refiere a la determinación formulada por el USDOC de que la venta de la deuda de APP/SMG realizada a Orleans en 2004 por el Organismo de Reestructuración Bancaria de Indonesia (IBRA) constituyó una subvención en forma de una condonación de deuda. Es pertinente señalar, con respecto a la alegación de Indonesia, que a raíz de la crisis financiera ocurrida a finales de los años noventa el Gobierno de Indonesia absorbió la propiedad de varios bancos, incluidos sus activos improductivos (préstamos y capital social).¹⁷⁰ En 1998, para gestionar la reestructuración del sector financiero indonesio, el Gobierno de Indonesia creó

¹⁶⁷ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 27 y 36; declaración final de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 3; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 24 y 27.

¹⁶⁸ Declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 17-20.

¹⁶⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 3 y 28.

¹⁷⁰ Extracto de la segunda parte de la respuesta del Gobierno de Indonesia al primer cuestionario suplementario, páginas 22-38 (Prueba documental IDN-14), página 25; primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 47; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 120.

el IBRA. El IBRA gestionaba varios programas dirigidos a enajenar los activos adquiridos por el Gobierno de Indonesia.¹⁷¹ Uno de esos programas era el Programa de Ventas de Activos Estratégicos (PPAS), un programa especial creado en 2003 para vender activos compuestos de conjuntos mixtos de préstamos y/o capital social que comprendieran deudas particularmente cuantiosas o cuya especial importancia social o económica el Gobierno de Indonesia hubiera identificado. Los activos de cinco empresas se ofrecieron a la venta a través de un proceso de licitación en varias etapas del PPAS. El PPAS inicial suponía la venta de los activos de cuatro empresas, pero no dio lugar a ninguna adjudicación, y los activos volvieron a ofrecerse en una nueva etapa denominada "PPAS 2", que culminó en la venta de los activos de tres de las cuatro empresas afectadas.¹⁷² Como se explica en más detalle *infra*, la decisión del USDOC de aplicar una conclusión desfavorable se basó en el hecho de que, en la investigación en cuestión, el Gobierno de Indonesia no facilitó la documentación solicitada por el USDOC con respecto a estas tres ventas del PPAS 2.

7.89. La venta de los activos de APP/SMG de propiedad del Gobierno de Indonesia, compuestos únicamente de deuda, se gestionó después y en forma separada de la de los activos de las demás empresas porque APP/SMG atravesaba un proceso de reestructuración de su deuda en el momento de las licitaciones del PPAS inicial y el PPAS 2.¹⁷³ La cartera de activos de APP/SMG consistía en una combinación de instrumentos de deuda de varias empresas del grupo APP/SMG¹⁷⁴ que ascendían aproximadamente a 7,9 billones de IDR. Tres empresas presentaron ofertas por esta cartera de activos. Orleans, una empresa constituida en las Islas Vírgenes Británicas, resultó adjudicataria y finalmente compró la deuda de APP/SMG por [[***]].¹⁷⁵

7.90. Según la información presentada al USDOC, el Reglamento SK-7/BPPN/0101 del IBRA¹⁷⁶ prohibía que el IBRA revendiera los activos bajo su control a su propietario original o a una empresa que tuviera una relación de filiación con el propietario original. Para asegurar que esta prohibición no se incumpliera, el IBRA se basaba en declaraciones del comprador y de abogados externos del comprador de que el comprador no tenía una relación de filiación con el deudor. Además, los contratos de venta¹⁷⁷ y (al menos en algunas ventas) [[***¹⁷⁸ ***¹⁷⁹]] establecían sanciones en caso de que el IBRA descubriera que, de hecho, el comprador tenía una relación de filiación con el deudor; en ese caso, el comprador debía pagar el valor íntegro de los activos vendidos y no solo la cuantía acordada con el IBRA. Además, el Reglamento SK-7/BPPN/0101 establecía una disposición que permitía que el IBRA, en caso necesario, realizara una labor de diligencia debida con respecto a la posible filiación del comprador con el deudor.¹⁸⁰

¹⁷¹ Según el Gobierno de Indonesia, el IBRA vendió 300.000 préstamos fallidos. (Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC relativo al papel sin pasta mecánica de madera, estucado (Prueba documental US-43), página 44).

¹⁷² Respuesta del Gobierno de Indonesia al tercer cuestionario suplementario (Prueba documental IDN-15), respuestas a las preguntas 4, páginas 5-6, y 22 c), página 16.

¹⁷³ Respuesta del Gobierno de Indonesia al tercer cuestionario suplementario (Prueba documental IDN-15), respuesta a la pregunta 9, página 9.

¹⁷⁴ Respuesta del Gobierno de Indonesia al tercer cuestionario suplementario (Prueba documental IDN-15), respuesta a la pregunta 3 a), página 3. A diferencia de otras empresas comprendidas en el PPAS, la cartera de activos de APP/SMG no incluía capital social.

¹⁷⁵ Prueba documental 33 de la segunda parte de la respuesta del Gobierno de Indonesia al primer cuestionario suplementario (Prueba documental IDN-41 (ICC)), página 6), artículo 1.1(15). Los solicitantes alegaron que el valor de la cartera de activos de APP/SMG y el precio pagado por Orleans ascendieron, respectivamente, a aproximadamente 880 millones y 214 millones de dólares EE.UU. (Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 17). Ante el USDOC, el Gobierno de Indonesia declaró que Orleans había pagado [[***]] de dólares EE.UU. por la deuda de APP/SMG, que en el momento de la compra ascendía a [[***]] de dólares EE.UU. (Segunda parte de la respuesta del Gobierno de Indonesia al primer cuestionario suplementario (Prueba documental US-34 (ICC)), Prueba documental interna 21, apéndice 4, pregunta (e)).

¹⁷⁶ Prueba documental 1 de la respuesta del Gobierno de Indonesia al tercer cuestionario suplementario (Prueba documental US-84).

¹⁷⁷ Extracto de la segunda parte de la respuesta del Gobierno de Indonesia al primer cuestionario suplementario, páginas 22-38 (Prueba documental IDN-14). Segunda parte de la respuesta del Gobierno de Indonesia al primer cuestionario suplementario (Prueba documental US-34 (ICC)), páginas 28 y 33-35; y [[***]].

¹⁷⁸ [[***]]

¹⁷⁹ [[***]]

¹⁸⁰ Prueba documental 1 de la respuesta del Gobierno de Indonesia al tercer cuestionario suplementario (Prueba documental US-84), artículo 3. Como se examina *infra*, durante el curso de la investigación el

7.91. En la anterior investigación sobre el papel sin pasta mecánica de madera, estucado, el USDOC había determinado que el Gobierno de Indonesia otorgó una subvención a APP/SMG en forma de una condonación de deuda. El USDOC llegó a esta determinación fundándose en hechos de que se tenía conocimiento y aplicó una conclusión desfavorable para determinar que Orleans tenía una relación de filiación con APP/SMG, sobre la base de que el Gobierno de Indonesia no había procedido en toda la medida de sus posibilidades para cooperar en la investigación al no facilitar, entre otros elementos, el conjunto de documentos presentados por Orleans en la licitación (que habrían puesto de manifiesto la propiedad de Orleans) e información acerca de los procedimientos internos del IBRA para examinar y evaluar los documentos de licitación.¹⁸¹ El USDOC consideró que, en vista de algunas otras pruebas -un informe del Banco Mundial y artículos periodísticos que indicaban que Orleans tenía una relación de filiación con APP/SMG- los documentos solicitados eran de importancia decisiva para evaluar si, de hecho, Orleans tenía una relación de filiación con APP/SMG. El USDOC también concluyó que no podía evaluar los procedimientos seguidos por el IBRA en la venta de APP/SMG para determinar si en el caso de la venta de Orleans se habían seguido los procedimientos normales o se habían hecho excepciones específicas para la empresa. El USDOC concluyó que la información obrante en el expediente respaldaba su constatación de la existencia de filiación. En particular, el USDOC señaló que el informe del Banco Mundial mencionado *supra* indicaba que "algunas ventas del IBRA supuestamente permitían que los deudores recompraran sus préstamos con un fuerte descuento a través de terceros, en contra de sus normas"; que en el expediente judicial figuraban especulaciones de que la familia Widjaja (propietaria de APP/SMG) estaba comprando toda su propia deuda a través de terceros; y que algunos artículos periodísticos señalaban que APP/SMG estaba "subrepticamente recomprando su deuda". Además, el USDOC declaró que durante la verificación se había reunido con un experto independiente conocedor de la crisis de deuda y bancaria de Indonesia y que, a juicio de ese experto, era probable que Orleans estuviera vinculada con APP/SMG o la familia Widjaja.¹⁸²

7.92. En su cuestionario inicial dirigido al Gobierno de Indonesia en la investigación sobre el papel estucado o cuché, es decir, la que es objeto de la presente diferencia, el USDOC solicitó que si el Gobierno de Indonesia estaba en desacuerdo con sus conclusiones en la investigación sobre el papel sin pasta mecánica de madera, estucado relativas a la subvención consistente en una condonación de deuda, presentara cualquier documento pertinente a este respecto. Ante esto, el Gobierno de Indonesia respondió que consideraba que la constatación del USDOC en la investigación sobre el papel sin pasta mecánica de madera, estucado era incorrecta desde el punto de vista fáctico y jurídico. El Gobierno de Indonesia también declaró que seguiría examinando documentos archivados y facilitaría cualquier información nueva que pudiera obtener.¹⁸³ En un cuestionario suplementario distribuido al Gobierno de Indonesia el 29 de enero de 2010, y a APP/SMG al día siguiente, el USDOC solicitó que si estaban en desacuerdo con su determinación en la investigación sobre el papel sin pasta mecánica de madera, estucado facilitarían información completa sobre la venta de la deuda de APP/SMG y presentarían documentación que demostrara que Orleans no tenía ninguna relación de filiación con APP/SMG. El USDOC también solicitó al Gobierno de Indonesia que le facilitara la inscripción y el conjunto de documentos presentados por Orleans en la licitación, incluidos los estatutos de Orleans, donde figuraran sus accionistas. En su respuesta, presentada el 22 de febrero de 2010, el Gobierno de Indonesia explicó que el IBRA formuló su política licitatoria para asegurar que solo pudieran presentar ofertas las partes que reunieran los requisitos. Entre los requisitos para presentar una oferta figuraba la presentación de: a) una carta de cumplimiento, como parte del conjunto de documentos de licitación, que confirmara que el oferente no tenía una relación de filiación con el deudor original; b) una declaración contractual que sirviera como autocertificación del oferente de que no tenía una relación de filiación con el deudor original; y c) un dictamen de abogados externos que confirmara

Gobierno de Indonesia indicó que, a su leal saber y entender, el IBRA no aplicó esta disposición con respecto a la venta de la deuda de APP/SMG a Orleans ni a las demás ventas de activos, y que se había basado en las declaraciones del comprador de que no existía filiación.

¹⁸¹ Memorandum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC relativo al papel sin pasta mecánica de madera, estucado (Prueba documental US-43), páginas 40-46.

¹⁸² Memorandum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC relativo al papel sin pasta mecánica de madera, estucado (Prueba documental US-43), páginas 40-45. El experto también opinó que no era inhabitual que los fondos de cobertura crearan entidades con fines específicos a los efectos de participar en una transacción concreta y que era fácil establecer estas entidades con fines específicos de una forma que hiciera imposible conocer a su verdadero propietario.

¹⁸³ Respuesta del Gobierno de Indonesia al cuestionario inicial (Prueba documental US-32), respuesta a la pregunta E, páginas 29-30.

que el oferente reunía las condiciones para presentar una oferta por los activos; el Gobierno de Indonesia facilitó al USDOC estos documentos en la medida en que guardaban relación con la venta de la deuda de APP/SMG, así como los estatutos de Orleans.¹⁸⁴

7.93. En su determinación preliminar de 9 de marzo de 2010, el USDOC recordó sus constataciones en la investigación sobre el papel sin pasta mecánica de madera, estucado. Declaró que la identificación de los accionistas de Orleans era fundamental para su capacidad de analizar la supuesta filiación entre APP/SMG y Orleans, y que, de hecho, los estatutos de Orleans, que según había entendido pondrían de manifiesto a los accionistas de Orleans, no contenían información sobre la propiedad y no constituían una suficiente información fáctica nueva que justificara cambiar su determinación formulada en la investigación sobre el papel sin pasta mecánica de madera, estucado.¹⁸⁵ El USDOC señaló además que en el expediente obraba otra información "que indica que Orleans tiene una relación de filiación con APP/SMG". A este respecto, el USDOC hizo referencia a la reunión mencionada anteriormente entre funcionarios del USDOC y el experto independiente.¹⁸⁶ El USDOC indicó que sobre la base de su examen inicial de los documentos parecían existir algunas lagunas en la documentación y que las mismas suscitaban más interrogantes acerca de la forma en que el IBRA había manejado la venta de APP/SMG. Sobre esta base, constató que la documentación presentada por el Gobierno de Indonesia no era suficiente para sortear su determinación en la investigación sobre el papel sin pasta mecánica de madera, estucado de que Orleans tenía una relación de filiación con APP/SMG. Por lo tanto, determinó en forma preliminar que la venta por el Gobierno de Indonesia de la deuda de APP/SMG a una filial constituyó una contribución financiera, en forma de condonación de deuda, y que se recibió un beneficio igual a la diferencia entre el valor de la deuda pendiente y la cuantía que Orleans pagó por ella.¹⁸⁷

7.94. Posteriormente, en su tercer cuestionario suplementario, de fecha 29 de abril de 2010, el USDOC solicitó al Gobierno de Indonesia que le proporcionara las directrices internas del IBRA para examinar y evaluar ofertas en el marco del PPAS; los "protocolos de licitación" y los pliegos de condiciones correspondientes a las ventas de deuda del PPAS; las prescripciones en materia de diligencia debida y las directrices y los procedimientos internos del IBRA; y todos los documentos pertinentes relativos a las adjudicaciones de cada una de las otras tres ventas realizadas en el marco del PPAS. Con respecto a estos últimos, el USDOC solicitó que el Gobierno de Indonesia

¹⁸⁴ Segunda parte de la respuesta del Gobierno de Indonesia al primer cuestionario suplementario (Prueba documental US-34 (ICC)), respuesta a la pregunta 59, párrafos 3436. Además, en la verificación realizada en la investigación sobre el papel sin pasta mecánica de madera, estucado -los funcionarios del Gobierno de Indonesia habían informado al USDOC de que el comprador debería, a través de la documentación presentada, establecer que no tenía una relación de filiación con la empresa cuya deuda estaba comprando-. En su respuesta al primer cuestionario suplementario en la investigación sobre el papel estucado o cuché, el Gobierno de Indonesia declaró que estos funcionarios del Gobierno de Indonesia probablemente daban explicaciones basadas en su experiencia en otras transacciones en que en los estatutos sí se identificaba a los propietarios. El Gobierno de Indonesia declaró que ahora había identificado a los funcionarios participantes en la venta de la deuda de APP/SMG a Orleans que no habían asistido a la verificación en la investigación sobre el papel sin pasta mecánica de madera, estucado y a quienes pondría a disposición para contestar las preguntas del USDOC en la verificación en la investigación sobre el papel estucado o cuché. (*Ibid.*, páginas 25-34; Determinación preliminar en materia de derechos compensatorios (Pruebas documentales IDN-5/US-48 (se ha presentado dos veces como prueba documental), página 10772).

¹⁸⁵ El USDOC también señaló que el Gobierno de Indonesia estaba desestimando declaraciones realizadas en la verificación relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado por antiguos funcionarios del IBRA de que la información sobre la propiedad formaría parte del expediente del comprador. El USDOC consideró que esas declaraciones tenían mayor valor probatorio en ese momento de la investigación, porque los funcionarios estaban examinando procedimientos generales del IBRA que les eran familiares, aunque puedan no haber sido los funcionarios a cargo del PPAS.

¹⁸⁶ Los solicitantes en la investigación sobre el papel estucado o cuché incluyeron en la solicitud y en sus comunicaciones al USDOC el informe del Banco Mundial y los artículos periodísticos mencionados *supra*. Estos documentos se facilitaron al Grupo Especial en la Prueba documental US-40. Los solicitantes también adjuntaron a su solicitud el Memorándum sobre las cuestiones y la decisión correspondiente a la determinación definitiva del USDOC en la investigación sobre el papel sin pasta mecánica de madera, estucado y así agregaron al expediente de la investigación sobre el papel estucado o cuché el análisis por el USDOC de su reunión con el experto independiente en la investigación sobre el papel sin pasta mecánica de madera, estucado. Posteriormente, APP/SMG agregó al expediente como Prueba documental 52 de la segunda parte de su respuesta al primer cuestionario suplementario la versión pública del Memorándum del USDOC donde se informa acerca de la misma reunión. Este se presentó al Grupo Especial como Memorándum sobre el papel sin pasta mecánica de madera, estucado: Reunión con un experto independiente (Prueba documental US-81).

¹⁸⁷ Determinación preliminar en materia de derechos compensatorios (Pruebas documentales IDN-5/US-48 (se ha presentado dos veces como prueba documental)), páginas 10071-10773.

facilitara, en cada caso, los siguientes documentos del adjudicatario: a) los estatutos; b) el certificado de constitución; c) una carta de declaración confirmando que cumpliría las normas del proceso de licitación/venta; d) el contrato de compraventa de activos, incluida una declaración de inexistencia de filiación; y e) una carta de abogados externos confirmando el cumplimiento por el comprador de las condiciones de la compra de deuda.¹⁸⁸ Tras recibir una prórroga, el 27 de mayo de 2010 el Gobierno de Indonesia respondió que en ese momento no se disponía de los documentos relativos a otras ventas del PPAS y además cuestionó su pertinencia para la cuestión de la relación de filiación de Orleans con APP/SMG. El Gobierno de Indonesia también indicó que los procedimientos del IBRA en materia de diligencia debida fueron los mismos en el marco de las diferentes ventas del PPAS y que el Gobierno de Indonesia abordó de la misma manera su labor de diligencia debida con respecto a los posibles compradores en cada una de las ventas del PPAS.¹⁸⁹ El Gobierno de Indonesia declaró que si bien el IBRA tenía la facultad jurídica de proseguir su labor de diligencia debida, el IBRA se había basado principalmente "en las obligaciones contractuales y la exigibilidad de esas disposiciones".¹⁹⁰ El Gobierno de Indonesia declaró además que, a su leal saber y entender, el IBRA no tenía ninguna directriz escrita interna en materia de diligencia debida para evaluar la documentación y demás información presentada por posibles oferentes y que no había podido localizar ningún documento de esa índole, y que "no había factores específicos de umbral que necesariamente pusieran en marcha una labor de diligencia debida más exhaustiva con respecto a los oferentes".¹⁹¹

7.95. El USDOC volvió a solicitar los mismos documentos en su quinto cuestionario suplementario, distribuido el 11 de junio de 2010 y además formuló más preguntas acerca de si el IBRA había realizado una labor de diligencia debida en otras ventas efectuadas dentro y fuera del marco del PPAS y si mantenía algún tipo de directrices internas en materia de diligencia debida.¹⁹² Además, el 18 de junio de 2010, el USDOC transmitió al Gobierno de Indonesia un plan de la verificación que se realizaría del 28 de junio al 1º de julio de 2010, donde identificaba la recompra de la deuda de APP/SMG como un elemento que había de verificarse. En el plan de verificación se indicaba que el Gobierno de Indonesia tenía respuestas pendientes al cuestionario que debían presentarse a más tardar el 22 de junio de 2010 y que, en función del análisis por el USDOC de estas respuestas, el plan podía modificarse y, en caso de que el USDOC considerara que las respuestas del Gobierno de Indonesia dejaran algunas cuestiones sin contestar, dichas cuestiones podían eliminarse de la agenda de verificación.¹⁹³ En su respuesta al quinto cuestionario suplementario, el Gobierno de Indonesia respondió que aún no se disponía de los documentos relativos a los demás adjudicatarios del PPAS, pero que "seguiría poniendo todo su empeño en reunir y organizar estos documentos para que estuvieran disponibles durante la verificación". El Gobierno de Indonesia presentó el protocolo y el pliego de condiciones de licitación correspondientes al PPAS 2. El Gobierno de Indonesia también reiteró que no estaba enterado de ninguna labor de diligencia debida realizada con respecto a los adjudicatarios del PPAS, incluida la venta de la deuda de APP/SMG, ni de ninguna documentación específica relativa a la diligencia debida. También reiteró que el USDOC podía seguir examinando estas cuestiones con antiguos funcionarios del IBRA en la verificación.¹⁹⁴

7.96. El USDOC informó al Gobierno de Indonesia el 24 de junio de 2010 de que cancelaba la verificación de la cuestión de la recompra de deuda porque el Gobierno de Indonesia no había

¹⁸⁸ Tercer cuestionario suplementario al Gobierno de Indonesia (Prueba documental US-41), preguntas 5, 6, 7, 12, 17, 18 y 22 c).

¹⁸⁹ Respuesta del Gobierno de Indonesia al tercer cuestionario suplementario (Prueba documental IDN-15), respuesta a la pregunta 5, páginas 6-7).

¹⁹⁰ El Gobierno de Indonesia añadió que si el IBRA hubiera tenido una razón concreta para sospechar que existía filiación entre un oferente y el deudor, habría estado facultado para seguir investigando y habría seguido la investigación. (Respuesta del Gobierno de Indonesia al tercer cuestionario suplementario (Prueba documental IDN-15), respuesta a la pregunta 7, página 8).

¹⁹¹ Respuesta del Gobierno de Indonesia al tercer cuestionario suplementario (Prueba documental IDN-15), respuestas a la pregunta 6, página 7; y la pregunta 7, páginas 7-8.

¹⁹² Quinto cuestionario suplementario al Gobierno de Indonesia (Prueba documental US-42), preguntas 3, 4, 5 y 8.

¹⁹³ Plan de verificación del Gobierno de Indonesia (Prueba documental US-77).

¹⁹⁴ El Gobierno de Indonesia también declaró que no podía confirmar que se hubieran hecho indagaciones o un seguimiento, formales o informales, en el momento de las ventas, en particular porque estas actividades se habían realizado hacia varios años y, por ende, los documentos correspondientes ya se habían archivado. (Respuesta del Gobierno de Indonesia al cuarto y quinto cuestionarios suplementarios (Prueba documental IDN-16), respuestas a la pregunta 3, páginas 4-5; a la pregunta 4, página 4; a la pregunta 5, páginas 5-6; y a la pregunta 8, página 7).

facilitado la información y la documentación relativas a las demás ventas del PPAS. El USDOC explicó que "dado que el Gobierno de Indonesia no ha facilitado la información y la documentación solicitadas, ha privado al Departamento y otras partes interesadas de la oportunidad de examinar esta información antes de la verificación" y que "ni el Departamento ni las partes interesadas pueden realizar un análisis o una verificación satisfactorias de las alegaciones del Gobierno de Indonesia de que era obligatorio presentar al IBRA información sobre la estructura de la propiedad de los oferentes ni de otros aspectos de los procedimientos normales de funcionamiento del IBRA en el marco del PPAS".¹⁹⁵ El Gobierno de Indonesia y APP/SMG posteriormente afirmaron en una carta que el Gobierno de Indonesia envió al USDOC el 3 de agosto de 2010 y en una comunicación del Gobierno de Indonesia y APP/SMG de 17 de agosto de 2010, que el Gobierno de Indonesia había logrado localizar al menos algunos de los documentos solicitados el 26 de junio de 2010, dos días antes de la fecha fijada para iniciar la verificación.¹⁹⁶

7.97. En su determinación definitiva y el Memorándum sobre las cuestiones y la decisión adjunto, el USDOC constató que, debido a que el Gobierno de Indonesia no había facilitado la información solicitada acerca de las demás ventas del PPAS en los plazos requeridos, tenía una laguna en su expediente acerca de los procedimientos del IBRA en el marco del PPAS, y que sin información acerca de otras transacciones no podía "comprobar" las alegaciones del Gobierno de Indonesia de que Orleans y APP/SMG no tenían una relación de filiación. El USDOC consideró que esta información era necesaria para asegurar que el IBRA había seguido los procedimientos normales en la transacción de Orleans al no seguir indagando acerca de la propiedad de Orleans y su posible filiación con APP/SMG. El USDOC consideró además que el Gobierno de Indonesia no había actuado en toda la medida de sus posibilidades al responder a los cuestionarios ya que "a fin de cuentas, el Gobierno de Indonesia no desplegó su máximo esfuerzo, a pesar de sus muchas protestas en contrario" y que "era razonable esperar que el Gobierno de Indonesia se mostrara más dispuesto a facilitar esta información". Sobre esta base, el USDOC sacó la conclusión desfavorable de que Orleans tenía una relación de filiación con APP/SMG.¹⁹⁷ Por consiguiente, el USDOC determinó que la venta de la deuda de APP/SMG a Orleans constituyó una contribución financiera concedida APP/SMG en forma de condonación de deuda. El USDOC consideró que la obligación correspondiente al total de la deuda de APP/SMG se redujo en la diferencia entre la cuantía de la deuda de APP/SMG en poder del IBRA y la cuantía que APP/SMG (a través de Orleans) pagó por esta deuda porque, a través de esta venta, se liberó efectivamente a APP/SMG de la obligación de pagar su deuda a una parte externa; el USDOC determinó que la transacción concedió un beneficio en la misma cuantía. Sobre esta base, el USDOC determinó que mediante la venta de deuda a Orleans se otorgó una subvención a APP/SMG, y que fue una subvención específica para la empresa.¹⁹⁸

7.98. Indonesia formula dos principales argumentos en su impugnación de la determinación formulada por el USDOC de que Orleans tenía una relación de filiación con APP/SMG: a) las condiciones para recurrir a los hechos de que se tenga conocimiento establecidas en el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC no se cumplieron; y b) los "hechos de que se ten[ía] conocimiento" en que se basó el USDOC en su determinación no podían "reemplazar razonablemente" la información que el Gobierno de Indonesia supuestamente no facilitó, como exige el párrafo 7 del artículo 12.

7.99. Los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial rechace la alegación de Indonesia. Los Estados Unidos aducen que el USDOC actuó de manera compatible con el párrafo 7 del artículo 12 en su determinación de que Orleans tenía una relación de filiación con APP/SMG. Los Estados Unidos sostienen que los requisitos para recurrir a los hechos de que se tenga conocimiento establecidos en esta disposición se cumplían y que los "hechos de que se ten[ía] conocimiento" utilizados por el USDOC podían "reemplazar razonablemente" la información faltante.

¹⁹⁵ Carta al Gobierno de Indonesia relativa a la verificación (Prueba documental US-76).

¹⁹⁶ Carta del Gobierno de Indonesia al USDOC sobre el IBRA (Prueba documental US-87); Escrito de argumentación del Gobierno de Indonesia y APP/SMG al USDOC (Prueba documental US-44), páginas 62-63. En la carta se afirma que el Gobierno de Indonesia "finalmente ha localizado los pocos documentos restantes y los tendrá disponibles para que sean examinados durante la verificación"; en el escrito de argumentación no está tan claro si el Gobierno de Indonesia había localizado todos o solo algunos de los documentos solicitados.

¹⁹⁷ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), páginas 52-55.

¹⁹⁸ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 20.

7.5.3.2 El criterio jurídico del párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC

7.100. El párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC permite que una autoridad investigadora formule determinaciones sobre la base de los hechos de que se tenga conocimiento en ciertas condiciones. Establece lo siguiente:

En los casos en que un Miembro interesado o una parte interesada niegue el acceso a la información necesaria o no la facilite dentro de un plazo prudencial o entorpezca significativamente la investigación, podrán formularse determinaciones preliminares o definitivas, positivas o negativas, sobre la base de los hechos de que se tenga conocimiento.

7.101. El "proceso de identificación de los 'hechos de que se tenga conocimiento' debe limitarse a la de los elementos sustitutivos de la 'información necesaria' que falta en el expediente".¹⁹⁹ En consecuencia, el párrafo 7 del artículo 12 tiene por objeto superar la falta de la información requerida para completar una determinación; y no mitigar la falta de "cualquier" información o de información "innecesaria".²⁰⁰ Además, las autoridades investigadoras deben utilizar los "hechos de que se tenga conocimiento" que puedan "*reemplazar razonablemente* la información que una parte interesada no facilitó", con miras a llegar a una determinación exacta.²⁰¹ Las explicaciones y el análisis que figuran en la determinación tienen que ser suficientes para que un grupo especial pueda evaluar si los hechos de que se tiene conocimiento en que se basa la autoridad son pruebas sustitutivas razonables de la información faltante.²⁰²

7.102. Además, el párrafo 7 del Anexo II del Acuerdo Antidumping, que es pertinente para la interpretación y la aplicación del párrafo 7 del artículo 12²⁰³, establece que "si una parte interesada no coopera, y en consecuencia dejan de comunicarse a las autoridades informaciones pertinentes, ello podría conducir a un resultado menos favorable para esa parte que si hubiera cooperado".

7.5.3.3 La cuestión de si se cumplían las condiciones para recurrir a los hechos de que se tenga conocimiento

7.103. Examinamos en primer lugar el argumento de Indonesia de que las condiciones para recurrir a los hechos de que se tenga conocimiento establecidas en el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC no se cumplían en este caso.

7.104. Indonesia aduce que el Gobierno de Indonesia procedió en toda la medida de sus posibilidades y cooperó con las múltiples solicitudes de información realizadas por el USDOC al presentar toda la información necesaria solicitada por el USDOC acerca de la cuestión de la filiación -es decir, los documentos relativos a Orleans y la venta de deuda a ese comprador- así como información sobre los procedimientos internos del IBRA, ya que facilitó todas las pruebas exigidas por la legislación indonesia para certificar que la venta de deuda en cuestión no se hacía a una filial.²⁰⁴ Indonesia añade que la información solicitada por el USDOC relativa a las demás ventas de deuda del PPAS no era "necesaria" para evaluar la venta de APP/SMG y no habría arrojado luz sobre la filiación porque en estas ventas participaban empresas diferentes.²⁰⁵ En consecuencia, a juicio de Indonesia, esta información no era "necesaria" para evaluar la venta de APP/SMG y la cuestión de la filiación.

7.105. Indonesia también aduce que no faltaba información relativa a la propiedad de Orleans; simplemente no formaba parte de los documentos que el IBRA exigía a los compradores en el

¹⁹⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.416.

²⁰⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.416.

²⁰¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.416 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *México - Medidas antidumping sobre el arroz*, párrafos 293-294). (Las cursivas son del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*.)

²⁰² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.421.

²⁰³ Informes del Órgano de Apelación, *México - Medidas antidumping sobre el arroz*, párrafo 295; *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafos 4.423 y 4.425.

²⁰⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 55; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 46; y declaración final de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 5.

²⁰⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 65.

marco del PPAS. Indonesia afirma que la capacidad de cooperar del Gobierno de Indonesia se veía obstaculizada, dado que el IBRA se había disuelto en 2004, sus expedientes (que no estaban en formato electrónico) se habían archivado y se había prescindido de su personal. Indonesia sostiene que el USDOC cambió constantemente sus pretensiones, lo que utilizó como pretexto para sacar una conclusión desfavorable. En particular, Indonesia aduce que el USDOC esperó antes de solicitar información sobre otras ventas del PPAS aunque sabía desde el principio de la investigación que necesitaría estos documentos. Indonesia aduce que el "principio orgánico de buena fe" consagrado en el Anexo II del Acuerdo Antidumping impide a las autoridades investigadoras imponer a las partes interesadas una carga que no sea razonable dadas las circunstancias.²⁰⁶ Indonesia también cuestiona el hecho de que el USDOC cancelara la verificación de la transacción de Orleans y señala en particular que el Gobierno de Indonesia había indicado que los funcionarios que tenían conocimiento de la transacción estarían presentes en la verificación y que seguiría buscando los documentos faltantes y, en caso de poder localizarlos, los pondría a disposición en la verificación.²⁰⁷

7.106. Por último, Indonesia considera que la aplicación de los hechos de que se tenga conocimiento junto con una conclusión desfavorable se limita a situaciones en que la parte está en poder de la información solicitada y deja de comunicarla. Los hechos de la investigación correspondiente no permitían que el USDOC aplicara los hechos de que se tenía conocimiento junto con una conclusión desfavorable porque Indonesia no estaba dejando de comunicar la información al USDOC.²⁰⁸

7.107. Los Estados Unidos aducen que el USDOC constató correctamente que el Gobierno de Indonesia no cooperó en toda la medida de sus posibilidades y, por tanto, se justificaba sacar una conclusión desfavorable.²⁰⁹ A este respecto, los Estados Unidos consideran que la expresión "no coopera" del párrafo 7 del Anexo II del Acuerdo Antidumping, que informa el sentido del párrafo 7 del artículo 12, no se limita a situaciones en que una parte está en poder de la información solicitada y deja de comunicarla, sino que también abarca otros tipos de falta de cooperación, como no facilitar información a su debido tiempo y no adoptar medidas para obtener la información solicitada o tergiversar el sentido de determinada información.²¹⁰

7.108. Los Estados Unidos sostienen que el Gobierno de Indonesia sabía desde el principio de la investigación que la cuestión de la filiación se plantearía, que tuvo múltiples oportunidades y un plazo prudencial (siete semanas) para presentar la información solicitada y que no solicitó una prórroga del plazo (como podría haber hecho), que el USDOC advirtió al Gobierno de Indonesia de que podía recurrir a los hechos de que se tuviera conocimiento si el Gobierno de Indonesia no facilitaba la información y que Indonesia no cita razones válidas de las supuestas "dificultades" que encontró a la hora de facilitar la información. Los Estados Unidos también sostienen que el USDOC no creó "pretensiones cambiantes". Antes bien, el centro de atención de las indagaciones del USDOC cambió durante la investigación porque los documentos relativos a la transacción de Orleans que el Gobierno de Indonesia finalmente facilitó no pusieron de manifiesto la propiedad de Orleans, como se esperaba. La documentación que el Gobierno de Indonesia finalmente facilitó se refería a las políticas del IBRA y no permitía que el USDOC confirmara la medida de los esfuerzos del IBRA en otras ventas del PPAS por identificar la propiedad de los compradores y asegurar que los deudores no recompraran su propia deuda. El USDOC alteró entonces su centro de atención para comprobar la validez de las afirmaciones del Gobierno de Indonesia de que el IBRA no había indagado acerca de la propiedad de Orleans más allá de solicitar a Orleans (y a otros compradores) una declaración de inexistencia de filiación y de que esta forma de proceder era compatible con los procedimientos del IBRA y el nivel de diligencia que aplicó en otras ventas del PPAS. Esta es la razón por la cual el USDOC solicitó más información relativa a las directrices y políticas del IBRA, así como documentos relativos a las demás transacciones del PPAS. El Gobierno de Indonesia facilitó documentación relativa a las primeras, pero esta documentación no permitió que el USDOC confirmara la medida de los esfuerzos del IBRA en otras ventas del PPAS por

²⁰⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 62-65 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 101).

²⁰⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 57-59 y 63.

²⁰⁸ Respuesta de Indonesia a la pregunta 87 del Grupo Especial.

²⁰⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 150.

²¹⁰ Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 87 del Grupo Especial.

identificar la propiedad de los compradores y asegurar que los deudores no recompraran su propia deuda.²¹¹

7.109. Los Estados Unidos sostienen que la información solicitada era, al no haber en el expediente pruebas directas de la inexistencia de filiación, "necesaria" para que el USDOC determinara la plausibilidad de las afirmaciones del Gobierno de Indonesia relativas a los esfuerzos realizados por el IBRA en las ventas de Orleans y el nivel de diligencia desplegado en otras transacciones del PPAS, en particular, de su declaración de que el IBRA había actuado en la venta de Orleans de la misma manera que en otras ventas del PPAS, es decir, que se había basado en declaraciones de inexistencia de filiación formuladas por el comprador y no había realizado más verificaciones. En consecuencia, debido a que el Gobierno de Indonesia no facilitó la información solicitada, en el expediente faltaba información necesaria, y el USDOC recurrió debidamente al párrafo 7 del artículo 12 para "colm[ar] las lagunas". Por último, los Estados Unidos aducen que era procedente que USDOC cancelara la verificación porque la finalidad de la verificación no es examinar pruebas nuevas.²¹²

7.110. Examinamos en primer lugar si la información faltante solicitada por el USDOC -es decir, los documentos relativos a las otras cuatro ventas del PPAS²¹³- era "necesaria" en el sentido del párrafo 7 del artículo 12.

7.111. En su determinación, el USDOC vinculó su solicitud de información relativa a las demás ventas del PPAS "con las alegaciones del Gobierno de Indonesia de que el IBRA no indaga acerca de la propiedad de los oferentes en el marco de este programa y acepta diferentes afirmaciones de que los oferentes no tienen una relación de filiación con las empresas deudoras". El USDOC consideró que la información faltante "era necesaria para comprobar la validez de las alegaciones del Gobierno de Indonesia de que no seguir indagando acerca de la propiedad o las posibles filiaciones de los oferentes era el procedimiento normal", y que era "necesario asegurar que el IBRA siguió los procedimientos debidos en la transacción de Orleans-APP/SMG al no seguir indagando acerca de la propiedad de Orleans o de cualquier relación entre las entidades".²¹⁴ El USDOC también declaró que el hecho de no facilitar la información solicitada, "unido a la aparente falta de directrices procesales utilizadas en el PPAS u otros programas administrados por el IBRA", le impidieron corroborar las alegaciones del Gobierno de Indonesia relativas a las indagaciones realizadas acerca de Orleans y el contenido de su expediente de solicitud.²¹⁵

7.112. Como señalamos *supra*, se ha interpretado que la expresión "información necesaria" hace referencia a información "requerida para completar una determinación".²¹⁶ Corresponde en primera instancia a la autoridad investigadora determinar qué información considera "necesaria" para formular su determinación, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de la investigación en cuestión.²¹⁷ A nuestro juicio, una autoridad puede considerar razonablemente que la información necesaria para verificar la exactitud de la información presentada por las partes interesadas o para corroborar esa información sea "necesaria" en el sentido del párrafo 7 del artículo 12, en particular debido a que el párrafo 5 del artículo 12 del Acuerdo SMC prescribe que las autoridades investigadoras "se cerciorarán de la exactitud de la información presentada".²¹⁸ La información solicitada por el USDOC no era información que habría establecido directamente la

²¹¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 136-140 y 150-156.

²¹² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 136-140 y 150-156.

²¹³ Estatutos y certificados de constitución del adjudicatario y certificaciones de que no tuviera una relación de filiación con el deudor original.

²¹⁴ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), páginas 5-6 y 48-55.

²¹⁵ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 20.

²¹⁶ Véase, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.416.

²¹⁷ Informe del Grupo Especial, *Egipto - Barras de refuerzo de acero*, párrafo 7.155.

²¹⁸ A este respecto, estamos de acuerdo con la siguiente declaración del Grupo Especial en el asunto *CE - Medidas compensatorias sobre las microplaquetas para DRAM* de que:

el párrafo 7 del artículo 12 permite que las autoridades prosigan con la investigación y hagan determinaciones basadas en los hechos de que tengan conocimiento en caso de que las partes interesadas no proporcionen la información necesaria para hacer esas determinaciones o, por ejemplo, si una parte interesada no permite verificar la exactitud de la información proporcionada, entorpeciendo así significativamente la investigación.

(Informe del Grupo Especial, *CE - Medidas compensatorias sobre las microplaquetas para DRAM*, párrafo 7.245 (sin cursivas en el original)).

filiación o la inexistencia de filiación entre Orleans y APP/SMG. Sin embargo, era información que el USDOC habría utilizado para determinar la exactitud de la declaración del Gobierno de Indonesia de que el IBRA no indagaba acerca de la propiedad de los oferentes más allá de las declaraciones de inexistencia de filiación. Por esta razón, a nuestro juicio, el USDOC consideró razonablemente que la información era "necesaria" para que el USDOC se cerciorara de la exactitud de las declaraciones del Gobierno de Indonesia de que el IBRA había seguido los procedimientos normales en la venta de Orleans. Además, para llegar a esta conclusión consideramos pertinente que la información presentada por el Gobierno de Indonesia no establecía concluyentemente quiénes eran los accionistas de Orleans, y que otra información obrante en el expediente de la investigación -en particular, los informes periodísticos, el informe del Banco Mundial y la declaración del experto mencionados *supra*²¹⁹- suscitaba dudas acerca de la inexistencia de filiación de Orleans con APP/SMG. A nuestro juicio, esta otra información justificaba que el USDOC siguiera indagando acerca de los procedimientos del IBRA con respecto a la cuestión de la filiación.

7.113. Ahora pasamos a examinar la alegación de Indonesia de que el Gobierno de Indonesia no omitió facilitar la información necesaria en un plazo prudencial, en vista de la determinación formulada por el USDOC de que el Gobierno de Indonesia no había cooperado ya que no había procedido en toda la medida de sus posibilidades, que fue la base de la decisión del USDOC de aplicar una "conclusión desfavorable". Siendo así, examinamos la cuestión de si una autoridad investigadora objetiva e imparcial habría podido razonablemente llegar a la conclusión, teniendo en cuenta las circunstancias del caso y los hechos sometidos a la consideración del USDOC, de que el Gobierno de Indonesia no había cooperado.

7.114. Recordamos que el párrafo 7 del Anexo II del Acuerdo Antidumping reconoce que "si una parte interesada no coopera, y en consecuencia dejan de comunicarse a las autoridades informaciones pertinentes, ello podría conducir a un resultado menos favorable para esa parte que si hubiera cooperado".

7.115. Observamos que el sentido corriente del término "*cooperate*" (cooperar) es, entre otros, "*act jointly with or with another (in a task, ... to an end); participate in a joint or mutual enterprise*" (actuar juntamente con o con otro (en una tarea, con un fin)); participar en un emprendimiento conjunto o compartido).²²⁰ Además, a nuestro juicio, el empleo de la expresión "no coopera" del párrafo 7 puede contraponerse a la expresión "o no la facilite", más neutra, del párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC y el párrafo 8 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping. También consideramos pertinente que el párrafo 5 del Anexo II establece que "[a]unque la información que se facilite no sea óptima en todos los aspectos, ese hecho no será justificación para que las autoridades la descarten, siempre que la parte interesada *haya procedido en toda la medida de sus posibilidades*".²²¹ Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el empleo de la expresión "no coopera" del párrafo 7 del Anexo II connota algo más que el simple hecho de que una parte no facilite la información solicitada y, en cambio, se refiere a la cuestión de si una parte interesada a quien se solicitó información ha aplicado todo su empeño -"procedido en toda la medida de sus posibilidades"- al tratar de facilitarla. Lo anterior indica, por ejemplo, que si factores externos fuera del control de una parte interesada le impiden facilitar la información

²¹⁹ Como se señaló *supra* en la nota 186, los informes periodísticos y el informe del Banco Mundial fueron agregados por los solicitantes al expediente de la investigación sobre el papel estucado o cuché y presentados al Grupo Especial en la Prueba documental US-40. Los informes periodísticos contienen declaraciones en el sentido, entre otras cosas, de que: a) APP/SMG había tenido trato anteriormente con empresas de las Islas Vírgenes Británicas (Prueba documental interna 11 de la Comunicación de los solicitantes con información fáctica general (Prueba documental US-40)); b) los acreedores externos tenían sospechas de que APP y la familia Widjaja habían comprado partes importantes de la deuda de APP en un esfuerzo por manipular su reestructuración (Prueba documental interna 18 de la Comunicación de los solicitantes con información fáctica general (Prueba documental US-40)); y c) los acreedores y oferentes habían preguntado acerca de quién podía estar detrás de la oferta de Orleans, en parte debido a la naturaleza misteriosa del oferente y las sospechas de larga data de que APP había estado "subrepticamente recomprando su deuda" (Prueba documental interna 33 de la Comunicación de los solicitantes con información fáctica general (Prueba documental US-40)). Otros informes periodísticos contenían información más general relativa a la situación de la deuda de APP/SMG y la venta de deuda de APP/SMG realizada por el IBRA. El informe del Banco Mundial afirmaba que supuestamente el IBRA estaba permitiendo que los deudores recompraran su deuda a través de terceros. (Prueba documental interna 24 de la Comunicación de los solicitantes con información fáctica general (Prueba documental US-40)).

²²⁰ *Shorter Oxford English Dictionary*, sexta edición, A. Stevenson (editor) (Oxford University Press, 2007), volumen 1, página 517.

²²¹ Sin cursivas en el original.

necesaria solicitada, una autoridad investigadora no podría concluir razonablemente que esa parte "no cooper[ó]". El Órgano de Apelación llegó a una conclusión similar en *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*:

[L]a cooperación constituye un *proceso*, que implica un esfuerzo conjunto, en cuyo marco las partes trabajan conjuntamente para conseguir un objetivo común. A este respecto, señalamos que es perfectamente posible que haya un elevado grado de "cooperación" entre las partes aun cuando, en último término, no se obtenga la información necesaria, debido al hecho de que la "cooperación" no es el único factor determinante del resultado final. En consecuencia, las autoridades investigadoras no pueden llegar a un resultado "menos favorable" por la exclusiva razón de que una parte interesada no proporcione la información solicitada si, de hecho, esa parte interesada ha "cooperado" con ellas, en el sentido del párrafo 7 del Anexo II del *Acuerdo Antidumping*.²²²

7.116. En la misma decisión, el Órgano de Apelación consideró además -sobre la base, entre otros elementos, del párrafo 5 del Anexo II, que "se requiere un elevado grado de cooperación de las partes interesadas: estas deben proceder en 'toda' la medida de sus posibilidades".²²³ El Órgano de Apelación también consideró, sin embargo, que el párrafo 2 del Anexo II²²⁴ obliga a las autoridades investigadoras a encontrar un equilibrio entre los esfuerzos que pueden exigir a las partes interesadas para dar respuesta a los cuestionarios y la capacidad práctica de esas partes interesadas para satisfacer plenamente todas las demandas formuladas por las autoridades. El Órgano de Apelación consideró que esta disposición constituía otra expresión detallada del principio de buena fe que en este contexto concreto impide a las autoridades investigadoras imponer a los exportadores una carga que, dadas las circunstancias, no sea razonable.²²⁵ En consecuencia, el Órgano de Apelación consideró que los párrafos 2 y 5 del Anexo II del *Acuerdo Antidumping* reflejan un delicado equilibrio entre los intereses de las autoridades investigadoras y de los exportadores y añadió que:

Para completar sus investigaciones, las autoridades investigadoras tienen derecho a exigir a los exportadores investigados un grado muy alto de cooperación ("toda la medida de sus posibilidades"). No obstante, al mismo tiempo, las autoridades investigadoras no pueden insistir en basarse en normas *de carácter absoluto* ni imponer a esos exportadores una carga *fuera de razón*.²²⁶

7.117. Además, el Órgano de Apelación consideró que el párrafo 13 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping²²⁷ (que es idéntico al párrafo 11 del artículo 12 del Acuerdo SMC) subraya que la "cooperación" es un proceso de doble dirección, que implica un esfuerzo común ya que obliga a las autoridades investigadoras a tener en cuenta determinados elementos o a adoptar medidas para prestar asistencia a las partes interesadas a fin de que estas puedan facilitar la información, y añadió que "[s]i las autoridades investigadoras no tienen 'debidamente en cuenta' las 'dificultades' reales con que tropiezan las partes interesadas y que estas han puesto en su conocimiento, no pueden ... reprochar a las partes interesadas en cuestión su falta de cooperación".²²⁸ En concordancia con estos principios, el Órgano de Apelación también explicó que se debe interpretar la expresión "plazo prudencial" de forma coherente con las nociones de flexibilidad y equilibrio

²²² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 99.
(las cursivas figuran en el original)

²²³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 100.

²²⁴ El párrafo 2 del Anexo II faculta a las autoridades investigadoras para pedir que las respuestas a los cuestionarios se faciliten en un medio determinado (por ejemplo, en cinta de computadora) pero, al mismo tiempo establece que esa petición no se deberá "mantener" si el hecho de satisfacerla fuese a dar lugar a una "carga adicional fuera de razón" para la parte interesada "como puede ser un aumento desproporcionado de los costos y molestias". (las cursivas son del informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 101)

²²⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 101.

²²⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 102.
(las cursivas figuran en el original)

²²⁷ El párrafo 11 del artículo 12 del Acuerdo SMC y el párrafo 13 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping establecen que: "Las autoridades tendrán debidamente en cuenta las dificultades con que puedan tropezar las partes interesadas, en particular las pequeñas empresas, para facilitar la información solicitada y les prestarán toda la asistencia factible".

²²⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 104.

inherentes al concepto de 'lo prudencial' y de una forma que permita tener en cuenta las circunstancias específicas de cada caso", y añadir lo siguiente:

Al examinar si la información se ha presentado dentro de un plazo prudencial, las autoridades investigadoras deben analizar, en el contexto de un caso determinado, factores como: i) la naturaleza y el volumen de la información facilitada; ii) las dificultades con que se ha encontrado un exportador objeto de investigación para obtener la información; iii) la verificabilidad de la información y la facilidad con la que esta puede ser utilizada por las autoridades investigadoras al formular su determinación; iv) si es probable que la utilización de la información redunde en perjuicio de otras partes interesadas; v) si la admisión de la información puede poner en peligro la capacidad de las autoridades investigadoras para llevar a cabo con prontitud la investigación; y vi) el número de días en que el exportador investigado haya superado el límite del plazo.²²⁹

7.118. Si bien el Órgano de Apelación hizo estas declaraciones en el contexto de su examen de las alegaciones formuladas al amparo del Acuerdo Antidumping, el Órgano de Apelación ha indicado que sería anómalo que el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC permitiera el uso de los "hechos de que se tenga conocimiento" en investigaciones en materia de derechos compensatorios de una manera notablemente diferente a aquella en la que se permite en las investigaciones antidumping.²³⁰

7.119. En el presente asunto, del expediente se desprende claramente que el Gobierno de Indonesia facilitó una gran cantidad de información solicitada por el USDOC, incluido el conjunto de documentos presentados por Orleans en la licitación. También se desprende claramente, sin embargo, que el Gobierno de Indonesia no facilitó toda la información solicitada por el USDOC. En particular, el Gobierno de Indonesia no facilitó al USDOC la información relativa a otras ventas del PPAS que el USDOC había solicitado. En su determinación definitiva, el USDOC constató que el Gobierno de Indonesia "no cooperó al no proceder en toda la medida de sus posibilidades". El USDOC señaló a este respecto que no se había solicitado al Gobierno de Indonesia que facilitara la información faltante con poca antelación, ya que le habían avisado con siete semanas de anticipación de que el USDOC necesitaba la información específica en cuestión relativa a las demás ventas realizadas por el IBRA en el marco del PPAS. El USDOC consideró que, a fin de cuentas, el Gobierno de Indonesia no desplegó su máximo esfuerzo, a pesar de sus muchas protestas en contrario. El USDOC añadió que el Gobierno de Indonesia sabía desde la fecha de iniciación de esta investigación en octubre de 2009 que se plantearía la cuestión de la posible filiación entre APP/SMG y Orleans. El USDOC también consideró que no había nada excesivamente gravoso en su solicitud de información: esta no era "ilimitada", ni tampoco parecía suponer la presentación de "varias cajas archivadoras de información", como los declarantes indonesios la habían caracterizado. Por esta razón, "era razonable esperar que el Gobierno de Indonesia se mostrara más dispuesto a facilitar esta información". El USDOC también consideró que la reiterada negativa del Gobierno de Indonesia a facilitar la información solicitada en los plazos establecidos demostró, como mínimo, que las indagaciones y los esfuerzos por localizar la información fueron inadecuados.²³¹

7.120. Indonesia aduce que, como es un país en desarrollo, las dificultades atravesadas por el Gobierno de Indonesia para localizar los documentos solicitados por el USDOC deben tenerse en cuenta al evaluar sus esfuerzos y su cooperación en la investigación. Indonesia aduce que el artículo 27 del Acuerdo SMC y el artículo 15 del Acuerdo Antidumping proporcionan el "contexto" para interpretar y aplicar las prescripciones específicas del párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC y el Anexo II del Acuerdo Antidumping.²³² Las disposiciones invocadas por Indonesia, es decir, el artículo 15 del Acuerdo Antidumping y el artículo 27 del Acuerdo SMC, no son, por los términos en que están formulados, pertinentes para el uso por una autoridad investigadora de los hechos de que se tenga conocimiento en el marco del párrafo 7 del artículo 12, y nada de lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 12 ni en ninguna otra parte del Acuerdo SMC indica que la

²²⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 85.

²³⁰ Informe del Órgano de Apelación, *México - Medidas antidumping sobre el arroz*, párrafo 295.

²³¹ Memorandum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), páginas 54-55.

²³² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 50-53 y 65; respuesta de Indonesia a la pregunta 32 del Grupo Especial.

condición de país en desarrollo de un Miembro, *per se*, modifique las disciplinas del párrafo 7 del artículo 12, interpretado a la luz del Anexo II del Acuerdo Antidumping.²³³

7.121. El párrafo 7 del artículo 12 establece un equilibrio entre la obligación de una parte interesada de presentar la información necesaria y de hacer que esa información se tenga en cuenta, por un lado, y la obligación impuesta a la autoridad investigadora de concluir su investigación en los plazos prescritos, por el otro.²³⁴ Esto significa que llegó un momento en la investigación sobre el papel estucado o cuché en que la información debía facilitarse, o el USDOC podía recurrir a utilizar los hechos de que se tenía conocimiento. Teniendo en cuenta las prórrogas recibidas, el Gobierno de Indonesia efectivamente tuvo más de siete semanas (desde la fecha en que el USDOC distribuyó el tercer cuestionario hasta la respuesta del Gobierno de Indonesia al quinto cuestionario) para facilitar la información solicitada. Incluso teniendo en cuenta el hecho de que el USDOC solicitó al Gobierno de Indonesia un gran volumen de información, las explicaciones del Gobierno de Indonesia relativas a las circunstancias fácticas que rodeaban al hecho de que las actividades del IBRA habían finalizado varios años antes y las consiguientes dificultades para localizar los documentos alegados por el Gobierno de Indonesia, a nuestro juicio, en las circunstancias del presente asunto, el USDOC no actuó de manera irrazonable cuando concluyó que al no facilitar la información solicitada en las siete semanas que tenía para hacerlo, el Gobierno de Indonesia no facilitó la información necesaria en un "plazo prudencial". Como se examinó *supra*, la información se solicitó inicialmente como parte del tercer cuestionario dirigido por el USDOC al Gobierno de Indonesia, pero no se presentó, y se volvió a solicitar como parte del quinto cuestionario del USDOC al Gobierno de Indonesia. A este respecto, señalamos a modo de comparación, que el Acuerdo exige un plazo mínimo de 37 días para responder a un cuestionario inicial.²³⁵

7.122. Además, observamos que el USDOC fue obteniendo progresivamente información acerca de la venta de Orleans y los procedimientos del IBRA, lo que dio lugar a más preguntas y solicitudes de información. Por ejemplo, el USDOC inicialmente solicitó al Gobierno de Indonesia que le facilitara el conjunto completo de documentos presentados por Orleans en la licitación, que el Gobierno de Indonesia no había facilitado en la investigación sobre el papel sin pasta mecánica de madera, estucado. El USDOC declaró que tras obtener estos documentos, dado que no contenían información que pusiera de manifiesto la propiedad de Orleans, amplió el alcance de su indagación y solicitó al Gobierno de Indonesia que le facilitara documentos relativos a las demás ventas del PPAS y los procedimientos de diligencia debida del IBRA para determinar el cumplimiento de la prohibición impuesta a los deudores de recomprar su propia deuda: "alteramos nuestro centro de atención para comprobar la validez de las alegaciones del Gobierno de Indonesia de que no había indagado acerca de la propiedad de Orleans, ni de ninguna otra empresa que comprara deuda, más allá de solicitar determinadas afirmaciones de los oferentes relativas a su buen fe, lo cual el Gobierno de Indonesia declaró que se ajustaba a los procedimientos de evaluación seguidos por el IBRA en el caso de las ventas realizadas en el marco del PPAS".²³⁶ Siendo así, no consideramos que las solicitudes sucesivas de información realizadas por el USDOC fueran excesivamente gravosas dadas las circunstancias, ni que crearan "pretensiones cambiantes". También observamos que el USDOC informó al Gobierno de Indonesia de que el hecho de no facilitar la información solicitada puede dar lugar a que el USDOC recurra al uso de los "hechos de que se tenga conocimiento".²³⁷

²³³ Esto no quiere decir que los problemas específicos que puedan o no estar vinculados al hecho de que un Miembro sea un país en desarrollo no puedan ser pertinentes al considerar si la información se presenta en un "plazo prudencial", al evaluar la carga impuesta a la parte interesada a quien se solicita información y al determinar si no ha cooperado.

²³⁴ El Órgano de Apelación ha reconocido la importancia de que las autoridades investigadoras puedan establecer plazos para presentar información y ha añadido que es preciso que las autoridades puedan controlar el desarrollo de su investigación para llevar a cabo los múltiples trámites que una investigación requiere para llegar a una determinación definitiva. (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 73).

²³⁵ Párrafo 1.1 del artículo 12 y nota 40 del Acuerdo SMC.

²³⁶ Memorandum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 31. (subrayado en el original)

²³⁷ Tercer cuestionario suplementario al Gobierno de Indonesia (Prueba documental US-41), carta introductoria; Quinto cuestionario suplementario al Gobierno de Indonesia (Prueba documental US-42), carta introductoria.

7.123. La decisión del USDOC de cancelar la "verificación" relativa a la cuestión de la recompra de deuda porque el Gobierno de Indonesia no había facilitado la información y la documentación solicitadas acerca de las demás ventas del PPAS²³⁸ no afecta a nuestra conclusión a este respecto. Las visitas de verificación son solo una de las varias maneras en que una autoridad puede cerciorarse de la exactitud de la información sometida a su consideración²³⁹ y el Acuerdo SMC no exige que una autoridad investigadora realice esas visitas.²⁴⁰

7.124. Además, el argumento de Indonesia parte del supuesto de que el USDOC se habría visto obligado a aceptar la información faltante si el Gobierno de Indonesia la hubiera presentado en la verificación. Sin embargo, el párrafo 7 del Anexo VI del Acuerdo SMC²⁴¹ señala que la finalidad principal de las verificaciones es verificar la información recibida en las respuestas al cuestionario, lo que indica que recibir pruebas nuevas no lo es. Además, el Órgano de Apelación explicó en *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, con respecto al párrafo 7 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping, que es idéntico al párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo SMC en todos los aspectos pertinentes, que "las autoridades investigadoras tienen cierto grado de libertad al decidir si aceptan y utilizan la información presentada por las partes interesadas durante las investigaciones *in situ* o después de ellas"²⁴², y que una autoridad investigadora no tiene la obligación "de aceptar *toda* la información presentada durante una visita de verificación".²⁴³ En el presente caso, el plazo establecido por el USDOC para presentar la información era de hasta seis días antes de la verificación. El Gobierno de Indonesia no podía decidir unilateralmente una prórroga del plazo para presentar la información solicitada prometiendo ponerla a disposición en la verificación -en caso de localizarse- cuando el USDOC tendría menos posibilidad de verificarla, o ninguna, sin que hubiera una oportunidad previa de examinarla. En cualquier caso, el Gobierno de Indonesia no hizo ningún esfuerzo por presentar la información solicitada, antes o después de la verificación, aunque más tarde afirmó que había localizado algunos de los documentos después de que el USDOC cancelara la verificación de la cuestión de la recompra de deuda.

7.125. En resumen, en la investigación en cuestión, el Gobierno de Indonesia facilitó parte de la información solicitada por el USDOC y, en consecuencia, efectivamente cooperó en *parte* pero, en definitiva, no facilitó al USDOC la información necesaria pretendida relativa a las demás transacciones del PPAS. La información que el USDOC pretendía obtener estaba bajo el control del Gobierno de Indonesia y, aunque declaró que parte de la información solicitada finalmente se había localizado, el Gobierno de Indonesia nunca intentó presentar la información. Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que, en las circunstancias del presente asunto, una autoridad imparcial y objetiva podría haber concluido, como hizo el USDOC, que el Gobierno de Indonesia no había facilitado la información necesaria en un plazo prudencial y, de este modo, no había procedido en toda la medida de sus posibilidades para cooperar en la investigación.

²³⁸ Carta al Gobierno de Indonesia relativa a la verificación (Prueba documental US-76), citada *supra*, párrafo 7.96. En la determinación definitiva, el USDOC reiteró las razones expuestas en la carta para cancelar la verificación y añadió que "está firmemente establecido que la verificación no es una oportunidad para presentar información nueva, sino que su finalidad es más bien establecer la exactitud de la información ya presentada", que "ni el Departamento ni los solicitantes tendrán tiempo suficiente para preparar preguntas para la verificación ni sugerencias de preguntas que sean inquisitivas" y que "los recursos disponibles en la verificación son completamente diferentes de los disponibles en la sede del Departamento". (Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 56).

²³⁹ Informe del Grupo Especial, *CE - Salmón (Noruega)*, párrafo 7.358. El párrafo 5 del artículo 12 del Acuerdo SMC exige que las autoridades investigadoras "se cercior[e]n de la exactitud de la información presentada".

²⁴⁰ El párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo SMC establece que "[l]a autoridad investigadora *podrá* realizar investigaciones en el territorio de otros Miembros [es decir, verificaciones] según sea necesario ...". (sin cursivas en el original)

²⁴¹ El párrafo 7 del Anexo VI establece lo siguiente:

Como la finalidad principal de la investigación *in situ* es verificar la información recibida u obtener más detalles, esa investigación se deberá realizar después de haberse recibido la respuesta al cuestionario, a menos que la empresa esté de acuerdo en lo contrario y la autoridad investigadora informe de la visita prevista al gobierno del Miembro exportador y este no se oponga a ella[.]

²⁴² Informes del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafo 5.74.

²⁴³ Informes del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafo 5.75 (donde se citan los informes del Grupo Especial, *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafo 7.100). (las cursivas son del Órgano de Apelación)

7.5.3.4 La cuestión de si los hechos en que se basó el USDOC podían "reemplazar razonablemente" la "información necesaria" faltante

7.126. Indonesia sostiene que los hechos utilizados por el USDOC no podían "reemplazar razonablemente" la información faltante, como exige el párrafo 7 del artículo 12. Indonesia aduce que los documentos de la transacción de APP/SMG presentados al USDOC por el Gobierno de Indonesia muestran que no había ninguna filiación entre Orleans y APP/SMG, y que la información solicitada por el USDOC no habría arrojado luz sobre la cuestión de si Orleans era una filial porque en esas otras transacciones participaban empresas diferentes. Además, las otras pruebas (los artículos periodísticos y el informe del Banco Mundial) en que se basó el USDOC no aportaban información (no se relacionaban con APP/SMG en sí) o eran especulativas (únicamente indicaban la posibilidad de la existencia de una filiación entre Orleans y APP/SMG). Indonesia también aduce que al dar más preponderancia a artículos periodísticos especulativos y rumores que a los documentos reales de la transacción, el USDOC actuó de manera incompatible con la prescripción del Anexo II del Acuerdo Antidumping de que las autoridades investigadoras, en caso de que deban basarse en información procedente de una fuente secundaria, actúen con especial prudencia.²⁴⁴

7.127. Los Estados Unidos aducen que los hechos en que se basó el USDOC -artículos periodísticos, el informe del Banco Mundial y la declaración del experto, que indicaban, todos ellos, la existencia de filiación entre Orleans y APP/SMG- obraban "en el expediente" y que la afirmación de Indonesia de que el USDOC dio más preponderancia a "artículos periodísticos especulativos y rumores que a los documentos reales de la transacción" es equivocada, dado que los documentos reales obrantes en el expediente no aportaban ninguna información sobre la propiedad de Orleans. Los Estados Unidos aducen además que, en el presente asunto, no habría sido viable que el USDOC evaluara comparativamente la información obrante en el expediente para determinar los "mejor[es]" hechos de que se tenía conocimiento. La cuestión de la filiación era binaria (sí/no) y si bien el Gobierno de Indonesia agregó información al expediente para respaldar su declaración de que ambas empresas no tenían una relación de filiación, no satisfizo su carga probatoria a este respecto al no facilitar toda la información necesaria para permitir que el USDOC formulara una determinación. Por último, los Estados Unidos aducen que el párrafo 7 del artículo 12 reconoce que la falta de cooperación puede llevar a un resultado menos favorable para la parte que no coopera, y que la selección de "hechos de que se tenga conocimiento" que lleven a "un resultado menos favorable" es admisible a tenor del Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC.²⁴⁵ En el presente asunto, para evitar recompensar al Gobierno de Indonesia por su falta de cooperación, el USDOC seleccionó hechos obrantes en el expediente que reflejaban la falta de cooperación del Gobierno de Indonesia y llevaban a un resultado menos favorable.²⁴⁶

7.128. Recordamos que el párrafo 7 del artículo 12 "permite que se utilicen los hechos de que se tenga conocimiento únicamente para sustituir la información que pueda faltar"; por consiguiente, una autoridad investigadora debe utilizar aquellos "hechos de que se tenga conocimiento" que "reempla[cen] razonablemente" la información que una parte interesada no facilitó²⁴⁷, con miras a llegar a una determinación exacta²⁴⁸, es decir, con el fin de seleccionar la mejor información.²⁴⁹ El Órgano de Apelación ha hecho hincapié en que una autoridad investigadora debe examinar las pruebas obrantes en el expediente a través de un proceso de razonamiento y evaluación, con el fin de seleccionar la información que pueda reemplazar razonablemente la información faltante, aunque el grado y la naturaleza del razonamiento y la evaluación requeridos dependerán de las circunstancias de cada caso.²⁵⁰ Cuando hay múltiples "hechos de que se tenga conocimiento" entre

²⁴⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 66-71; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 42; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 32.

²⁴⁵ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 87 del Grupo Especial.

²⁴⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 119, 141 y 158-165.

²⁴⁷ Informe del Órgano de Apelación, *México - Medidas antidumping sobre el arroz*, párrafo 294. (sin cursivas en el original)

²⁴⁸ Informes del Órgano de Apelación, *México - Medidas antidumping sobre el arroz*, párrafo 293; *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.416 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *México - Medidas antidumping sobre el arroz*, párrafos 293-294).

²⁴⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.435.

²⁵⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafos 4.418, 4.424 y 4.431. El Órgano de Apelación explicó que el alcance requerido de la evaluación de los "hechos de que se tenga conocimiento", y la forma que esta pueda adoptar, "depende[rá]n de las circunstancias particulares de un caso dado, entre ellas la naturaleza, calidad y cantidad de las pruebas obrantes en el expediente y las

los que escoger, el proceso de razonamiento y evaluación debe conllevar un cierto grado de comparación²⁵¹; a la inversa, cabe la posibilidad de que haya situaciones en las que un enfoque comparativo no sea factible, como cuando en el expediente solo hay un conjunto de información fiable que sea pertinente para una cuestión en particular.²⁵² El Órgano de Apelación también ha indicado que una autoridad investigadora puede tener en cuenta las circunstancias de procedimiento en que falta la información, entre ellas la falta de cooperación de una parte interesada, como parte del proceso de razonamiento y evaluación de qué hechos de que se tenga conocimiento constituyen elementos sustitutivos de la información necesaria faltante.²⁵³ No obstante, el uso de conclusiones con el fin de seleccionar hechos desfavorables que castiguen la falta de cooperación no sería una actuación conforme con el párrafo 7 del artículo 12 y las circunstancias de procedimiento, incluidas cualesquiera conclusiones resultantes, no pueden constituir por sí solas el fundamento de una determinación; antes bien, las determinaciones de conformidad con el párrafo 7 del artículo 12 tienen que hacerse sobre la base de "hechos" que reemplacen razonablemente la "información necesaria" faltante.²⁵⁴

7.129. Además, recordamos y suscribimos las opiniones del Grupo Especial que entendió en el asunto *CE - Medidas compensatorias sobre las microplaquetas para DRAM* de que la falta de cooperación de una parte interesada es un elemento que la autoridad puede tener en cuenta al ponderar las pruebas y los elementos de hecho que tiene ante sí, y puede ser el elemento que rompa el equilibrio en una determinada dirección. El Grupo Especial también consideró que si bien los hechos de que se tenga conocimiento no deben utilizarse como castigo, y que la falta de colaboración no permite a una autoridad investigadora simplemente utilizar la información disponible que lleve al peor resultado posible para la parte interesada, esto no hace que la falta de cooperación sea totalmente irrelevante para ponderar y evaluar la información que la autoridad tiene ante sí".²⁵⁵

7.130. En el asunto sometido a nuestra consideración, la determinación formulada por el USDOC de que Orleans tenía una relación de filiación con APP/SMG se basaba en una conclusión desfavorable extraída de su constatación de que:

El Gobierno de Indonesia no cooperó al no proceder en toda la medida de sus posibilidades en su respuesta a nuestras solicitudes. Por lo tanto, la aplicación de una conclusión desfavorable se justifica. Como conclusión desfavorable, determinamos que Orleans tiene una relación de filiación con APP/SMG y que, por lo tanto, la compra al Gobierno de Indonesia de la deuda de APP/SMG por parte de Orleans constituyó una recompra por APP/SMG de su propia deuda.²⁵⁶

7.131. El USDOC hizo referencia a las demás pruebas obrantes en el expediente en la siguiente subsección de la determinación al declarar que "no obstante, se han agregado al expediente de esta investigación artículos periodísticos e informes que indican que APP/SMG puede haber comprado su propia deuda y que Orleans era una filial de APP/SMG".²⁵⁷

7.132. Recordamos que el Gobierno de Indonesia presentó al USDOC pruebas fácticas que indicaban que Orleans no tenía una relación de filiación con APP/SMG. El USDOC consideró razonablemente que otras pruebas fácticas presentadas por los solicitantes (el informe del Banco Mundial, los informes periodísticos y la declaración de un experto) suscitaban dudas acerca de la exactitud y veracidad de esos documentos. Hemos constatado *supra* que, particularmente en vista de esta otra información, era razonable que el USDOC solicitara información adicional para comprobar la veracidad de las diferentes declaraciones de inexistencia de filiación y de las

determinaciones específicas que hayan de hacerse en el curso de una investigación". (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafos 4.421-4.422).

²⁵¹ Véase, en particular, el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.426.

²⁵² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafos 4.417 y 4.428.

²⁵³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafos 4.426 y 4.468.

²⁵⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.468.

²⁵⁵ Informe del Grupo Especial, *CE - Medidas compensatorias sobre las microplaquetas para DRAM*, párrafo 7.80; véase también *ibid.*, párrafo 7.61.

²⁵⁶ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), páginas 5-6; véase también *ibid.*, páginas 48-55.

²⁵⁷ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 6. (no se reproduce la nota de pie de página)

declaraciones del Gobierno de Indonesia acerca de los procesos -o su ausencia- que el IBRA seguía para determinar el cumplimiento de la prohibición de que las partes compraran deuda de un deudor con quien tuvieran una relación de filiación. También hemos concluido que se justificaba que el USDOC concluyera que la información que había solicitado era necesaria y no se le había facilitado, a pesar de las claras solicitudes de que así se hiciera, y que era razonable que el USDOC considerara que el Gobierno de Indonesia no había cooperado al no facilitar la información faltante.²⁵⁸ A nuestro juicio, en estas circunstancias, había una relación suficientemente estrecha entre la información faltante, referida a otras ventas del PPAS e, indirectamente, a la labor de diligencia debida del IBRA, y la conclusión del USDOC -extraída sobre la base de una conclusión desfavorable- acerca de la cuestión más amplia de la filiación entre Orleans y APP/SMG.²⁵⁹ Llegamos a esta conclusión teniendo en cuenta el hecho de que la información no facilitada se solicitó a efectos de verificar la exactitud de la posición del Gobierno de Indonesia de que era normal que el IBRA no indagara acerca de la cuestión de la propiedad o la posible filiación.

7.133. Además, estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que dado que la cuestión relativa a qué información necesaria faltaba -es decir, la de la relación de filiación de Orleans respecto de APP/SMG- es una cuestión binaria cuya respuesta es "sí o no", la utilización por el USDOC de una conclusión en vista de la falta de cooperación del Gobierno de Indonesia lógicamente solo podía llevarlo a concluir que Orleans tenía una relación de filiación con APP/SMG. En tales circunstancias, el párrafo 7 del artículo 12 no exige que la autoridad realice una evaluación comparativa: simplemente no había diferentes hechos que el USDOC pudiera examinar, ya que sacar una conclusión en vista de la falta de cooperación del Gobierno de Indonesia solo podía llevar al USDOC a constatar que Orleans tenía una relación de filiación con APP/SMG^{260, 261}.

7.134. A la luz de lo anterior, constatamos que Indonesia no ha establecido que el USDOC actuara de manera incompatible con el párrafo 7 del artículo 12 en su determinación de que Orleans tenía una relación de filiación con APP/SMG.

²⁵⁸ Véase *supra*, párrafo 7.112.

²⁵⁹ A este respecto, señalamos que el USDOC indicó que determinó que Orleans tenía una relación de filiación con APP/SMG:

[P]orque el Gobierno de Indonesia no ha podido demostrar la exactitud de su declaración de que no indagó acerca de la propiedad de Orleans, y porque la información acerca de la propiedad de Orleans jamás se incluyó en el expediente de solicitud de Orleans. El hecho de que no se facilitara la información solicitada correspondiente a los otros tres oferentes del PPAS, unido a la aparente falta de directrices procesales utilizadas en el PPAS u otros programas administrados por el IBRA, impidieron que el Departamento corroborara las alegaciones del Gobierno de Indonesia sobre la indagación relativa a Orleans y el contenido de su expediente de solicitud.

(Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 20).

Véase también *ibid.*, página 53:

Debido a que el Gobierno de Indonesia no facilitó esta información en los plazos prescritos, hay una laguna en el expediente en lo que respecta a los procedimientos seguidos por el IBRA durante las ventas de activos estratégicos. El Gobierno de Indonesia ha facilitado información relativa a la transacción de Orleans, pero hay escasos indicios en el expediente de que esta transacción se haya llevado a cabo de acuerdo con los procedimientos normales del IBRA, especialmente en lo que se refiere a la buena fe de los oferentes. Sin información relativa a las demás transacciones, no podemos "comprobar" las alegaciones del Gobierno de Indonesia de que Orleans y APP/SMG no tenían una relación de filiación.

²⁶⁰ Como se señaló *supra*, en el párrafo 7.128, en *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, el Órgano de Apelación rechazó la afirmación de que el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC exija en todos los casos una evaluación comparativa de los "hechos de que se tenga conocimiento" y señaló la situación en que "en el expediente solo hay un conjunto de información fiable que sea pertinente para una cuestión en particular y pueda, en consecuencia, servir como fundamento fáctico de una determinación" como ejemplo de una situación en que un enfoque comparativo no sería factible. (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.434).

²⁶¹ En vista de esta conclusión, y dado que el USDOC no basó su determinación en las demás pruebas obrantes en el expediente (artículos periodísticos, informe del Banco Mundial, declaración del experto), no consideramos que debamos seguir examinando el argumento de Indonesia de que el USDOC dio una preponderancia indebida a las demás pruebas obrantes en el expediente y debía haber actuado con prudencia al basarse en estos documentos. Tampoco necesitamos examinar las objeciones de Indonesia con respecto a la declaración del experto, referidas al hecho de que el USDOC no dio a conocer la identidad del experto y a la caracterización por el USDOC de la persona como un experto independiente. (Observaciones de Indonesia sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 68 del Grupo Especial).

7.5.4 Alegaciones al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2 y de la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo SMC (especificidad)

7.5.4.1 Introducción

7.135. Indonesia impugna las determinaciones de especificidad formuladas por el USDOC con respecto a las tres subvenciones en cuestión en la presente diferencia, a saber, el suministro de madera en pie, la prohibición de las exportaciones de trozas y la recompra de deuda.²⁶²

7.136. El USDOC determinó que cada una de estas subvenciones era específica *de facto*. En el caso del suministro de madera en pie, el USDOC constató que, de las 23 categorías de ramas de producción reconocidas por el Gobierno de Indonesia, "el Gobierno de Indonesia suministraba madera en pie a cinco ramas de producción durante el período objeto de investigación, incluida la rama de producción de papel".²⁶³ El USDOC determinó, sobre esta base, que "la concesión de derechos de tala [era] específica ... porque se limita[ba] a un grupo de ramas de producción".²⁶⁴ El USDOC también determinó que la prohibición de las exportaciones de trozas era específica *de facto* "porque las ramas de producción que recibían subvenciones derivadas de la aplicación de la prohibición constitu[ía]n un número limitado".²⁶⁵ Por último, el USDOC determinó que la recompra de deuda constituía una subvención para una empresa específica. Constató, a este respecto, que "[d]ado que la deuda se vendió a una filial de APP/SMG, en infracción de la prohibición del propio Gobierno de Indonesia de vender deuda a empresas filiales, ... la venta fue específica para una empresa".²⁶⁶

7.137. Indonesia alega que estas constataciones son incompatibles con el párrafo 1 c) del artículo 2 porque el USDOC no determinó en ninguno de los casos que las subvenciones "formaran parte de un plan o sistema cuyo objeto fuera otorgar un beneficio", es decir, de un "programa de subvenciones". Además, Indonesia alega que la constatación formulada por el USDOC de la existencia de especificidad *de facto* con respecto a la recompra de deuda también es incompatible con la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 porque el USDOC no "identificó la jurisdicción que supuestamente otorgó un beneficio".²⁶⁷

7.138. Los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial rechace las alegaciones de Indonesia.²⁶⁸

²⁶² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 3.

²⁶³ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 7 (donde se hace referencia a la Segunda parte de la respuesta del Gobierno de Indonesia al primer cuestionario suplementario (presentada al Grupo Especial como Prueba documental US-34 (ICC)), página 40).

²⁶⁴ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 7.

²⁶⁵ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 13.

²⁶⁶ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 20.

El USDOC formuló las determinaciones de especificidad *de facto* de conformidad con el artículo 771(5A)(D)(iii)(I) de la Ley Arancelaria de 1930 de los Estados Unidos. Los Estados Unidos indicaron que esta disposición aplica el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC. (Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 82 a) del Grupo Especial). El artículo 771(5A)(D)(iii)(I) de la Ley Arancelaria de 1930 de los Estados Unidos establece lo siguiente:

D) Subvención interna. Al determinar si una subvención (que no sea una subvención a que se refiere el inciso B) o el C)) es una subvención específica, de hecho o de derecho, a una empresa o rama de producción perteneciente a la jurisdicción de la autoridad que concede la subvención, se aplicarán las siguientes directrices:

...

iii) Cuando haya motivos para creer que una subvención puede ser específica por razones de hecho, se considerará específica si concurren uno o más de los siguientes factores:

I) Los beneficiarios reales de la subvención, sean empresas o ramas de producción, constituyen un número limitado.

(Artículo 771(5A) de la Ley Arancelaria de 1930 (Prueba documental US-118), página 303).

²⁶⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 3. Como se señaló en el párrafo 3.1 y la nota 27 *supra*, Indonesia inicialmente presentó alegaciones al amparo de la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo SMC contra las constataciones de la existencia de especificidad formuladas por el USDOC respecto del suministro de madera en pie y la prohibición de las exportaciones de trozas. Sin embargo, Indonesia informó al Grupo Especial en la primera reunión de que había abandonado esas alegaciones. (Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 3; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 56).

²⁶⁸ Declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 43.

7.139. En primer lugar, abordaremos el criterio jurídico establecido en las disposiciones en cuestión antes de examinar las alegaciones formuladas por Indonesia al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2, y luego su alegación al amparo de la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2. Por último, examinaremos en otra sección determinadas argumentaciones presentadas por Indonesia en el contexto de sus alegaciones al amparo tanto del párrafo 1 c) del artículo 2 como de la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2, que se refieren a la determinación formulada por el USDOC de que la venta de APP/SMG a Orleans era una subvención específica para una empresa.²⁶⁹

7.5.4.2 Criterio jurídico en el marco del párrafo 1 c) del artículo 2 y la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo SMC

7.140. Las alegaciones de Indonesia se refieren al concepto de "programa de subvenciones" del primer factor establecido en el párrafo 1 c) del artículo 2 y a la identificación de la autoridad otorgante de la subvención de conformidad con la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo SMC.²⁷⁰

7.141. El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo SMC establece lo siguiente:

Artículo 2 Especificidad

2.1 Para determinar si una subvención, tal como se define en el párrafo 1 del artículo 1, es específica para una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción (denominados en el presente Acuerdo "determinadas empresas") *dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante*, se aplicarán los principios siguientes:

a) Cuando la autoridad otorgante, o la legislación en virtud de la cual actúe la autoridad otorgante, limite explícitamente el acceso a la subvención a determinadas empresas, tal subvención se considerará específica.

b) Cuando la autoridad otorgante, o la legislación en virtud de la cual actúe la autoridad otorgante, establezca criterios o condiciones objetivos que rijan el derecho a obtener la subvención y su cuantía, se considerará que no existe especificidad, siempre que el derecho sea automático y que se respeten estrictamente tales criterios o condiciones. Los criterios o condiciones deberán estar claramente estipulados en una ley, reglamento u otro documento oficial de modo que se puedan verificar.

c) Si hay razones para creer que la subvención puede en realidad ser específica aun cuando de la aplicación de los principios enunciados en los apartados a) y b) resulte una apariencia de no especificidad, podrán considerarse otros factores. Esos factores son los siguientes: *la utilización de un programa de subvenciones por un número limitado de determinadas empresas*, la utilización predominante por determinadas empresas, la concesión de cantidades desproporcionadamente elevadas de subvenciones a determinadas empresas, y la forma en que la autoridad otorgante haya ejercido facultades discrecionales en la decisión de conceder una subvención. Al aplicar este apartado, se tendrá en cuenta el grado de diversificación de las

²⁶⁹ En el caso del suministro de madera en pie y la prohibición de las exportaciones de trozas, Indonesia no cuestiona las constataciones formuladas por el USDOC de que los receptores de las subvenciones constituían un número limitado.

²⁷⁰ La alegación formulada por Indonesia al amparo de la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 se refiere a que presuntamente el USDOC no "identificó la jurisdicción que supuestamente otorgaba un beneficio" ni "la jurisdicción pertinente". (Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 3; véanse también la declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 56, y la declaración final de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 6). Sin embargo, como describimos en más detalle *infra*, los argumentos planteados por Indonesia en respaldo de su alegación responsabilizan al USDOC por no haber identificado debidamente la *autoridad otorgante* que concedía la subvención. (Véanse, por ejemplo, la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 94-95; la respuesta de Indonesia a la pregunta 30 del Grupo Especial; y la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 49).

actividades económicas dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante, así como el período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones.²⁷¹

7.142. Empezamos por señalar que la cuestión de la especificidad se refiere a la limitación del acceso a una subvención. El requisito de especificidad no se refiere a la existencia de una subvención, de la que trata el párrafo 1 del artículo 1, sino al acceso a ella.²⁷² Esta distinción se refleja explícitamente en el párrafo 2 del artículo 1 que establece que "[u]na *subvención, tal como se define en el párrafo 1*, solo estará sujeta a las disposiciones de la Parte II o a las disposiciones de las Partes III o V cuando *sea específica* con arreglo a las disposiciones del artículo 2".²⁷³ La parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 también refleja esta distinción al limitar el análisis de la especificidad a las medidas que constituyen una subvención "tal como se define en el párrafo 1 del artículo 1". El análisis de la especificidad, por lo tanto, presupone la existencia de una subvención, es decir, una contribución financiera que otorga un beneficio²⁷⁴ y la determinación de que una medida dada constituye una subvención informa el alcance y el contenido del análisis requerido para establecer la especificidad *de facto* con respecto a esa subvención.²⁷⁵

7.143. El artículo 2 del Acuerdo SMC desarrolla el concepto de "especificidad". El párrafo 1 del artículo 2 enuncia los principios para determinar si una subvención es específica en virtud de su limitación a "una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción".²⁷⁶ El párrafo 1 a) del artículo 2 establece que una subvención es específica cuando la autoridad otorgante, o la legislación en virtud de la cual actúa, limita explícitamente el acceso a la subvención a determinadas empresas o ramas de producción. Esto se denomina especificidad *de jure*, o sea, la limitación del acceso a una subvención se establece explícitamente en el instrumento jurídico concreto en virtud del cual actúa la autoridad otorgante. A su vez, el apartado b) del mismo párrafo establece que "se considerará que no existe especificidad" cuando la autoridad otorgante, o la legislación en virtud de la cual actúa, establece criterios o condiciones objetivos que constituyen resguardos contra la selectividad en el derecho a recibir la subvención.²⁷⁷

7.144. En el párrafo 1 c) del artículo 2 se señalan determinados indicios que las autoridades investigadoras pueden evaluar para determinar si, pese a no ser específica *de jure*, una subvención puede en realidad ser específica.²⁷⁸ En particular, la indagación prescrita en el párrafo 1 c) del artículo 2 está orientada a determinar si la subvención, aunque no parezca ser específica a la luz de la legislación pertinente, se concede de una manera que desmiente la aparente imparcialidad de la medida.²⁷⁹ Por lo tanto, esta disposición se centra en las circunstancias fácticas que rodean la concesión de una subvención.²⁸⁰ El párrafo 1 c) del artículo 2 enumera los factores que una autoridad investigadora puede considerar en su evaluación. El primer factor previsto en esta disposición, de que aquí se trata, se refiere a la "utilización de un programa de subvenciones por un número limitado de determinadas empresas". El primer factor del párrafo 1 c) del artículo 2 se centra en una evaluación cuantitativa de las entidades que utilizan realmente un programa de subvenciones y, en particular, en si esa utilización es compartida por un "número limitado de determinadas empresas".²⁸¹

7.145. Con respecto al concepto de "programa de subvenciones" del primer factor del párrafo 1 c) del artículo 2, en *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, el Órgano de Apelación entendió que esta expresión alude a "un plan o sistema concerniente a la subvención de que se

²⁷¹ Sin cursivas en el original; no se reproduce la nota de pie de página.

²⁷² Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 9.21.

²⁷³ Sin cursivas en el original.

²⁷⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.144.

²⁷⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.140 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)*, párrafo 750).

²⁷⁶ En cambio, el párrafo 2 del artículo 2 establece principios pertinentes para determinar si una subvención es específica para una región.

²⁷⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 367.

²⁷⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.369.

²⁷⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)*, párrafo 877.

²⁸⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.369.

²⁸¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.374.

trate".²⁸² El Órgano de Apelación consideró que la referencia a "la utilización de un programa de subvenciones" que figura en el párrafo 1 c) del artículo 2 indica que "es pertinente tener en cuenta si se han otorgado subvenciones a receptores de conformidad con algún tipo de plan o sistema".²⁸³ El Grupo Especial que entendió en la misma diferencia consideró que el hecho de que el término "programa" se utilice únicamente en el contexto del análisis de la especificidad *de facto*, combinado con el hecho de que el Acuerdo SMC no contiene ninguna definición de dicho término, indica que la expresión "programa de subvenciones" debe interpretarse ampliamente. Una interpretación amplia de la expresión "programa de subvenciones" reconoce como es debido la realidad de que las subvenciones pueden adoptar múltiples formas y pueden otorgarse a través de numerosos tipos de mecanismos diferentes, unos más explícitos y otros menos.²⁸⁴

7.146. En *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, el Órgano de Apelación sostuvo que las pruebas concernientes a la naturaleza y el alcance de un programa de subvenciones pueden figurar en muchas formas distintas, por ejemplo en forma de una ley, un reglamento u otro documento o disposición oficial que establecen criterios o condiciones que rigen el derecho a obtener una subvención. Constató además que una serie de acciones sistemáticas conforme a las cuales se proporcionan a determinadas empresas contribuciones financieras que otorgan un beneficio también puede demostrar la existencia de un sistema o plan de subvenciones.²⁸⁵ El Grupo Especial que entendió en el asunto *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles* consideró que la comprensión del régimen jurídico con arreglo al cual se otorga una supuesta subvención es un aspecto pertinente e importante para formular una determinación de especificidad en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 2, por cuanto contribuye a definir el "programa" en cuestión".²⁸⁶

7.147. Con respecto al deber impuesto a una autoridad investigadora de identificar el programa de subvenciones como parte de su análisis de la especificidad, en *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)* el Órgano de Apelación observó que, debido a que el párrafo 1 del artículo 2 presupone la existencia de una contribución financiera que otorga un beneficio, y se centra en si esa subvención es *específica*, "es razonable que el 'programa de subvenciones' pertinente en virtud del cual se otorgue la subvención en litigio a menudo ya pueda haber sido identificado y determinado en el proceso de establecimiento de la existencia de esa subvención en el marco del párrafo 1 del artículo 1".²⁸⁷

7.148. Un análisis de la especificidad en el marco del párrafo 1 del artículo 2 también exige determinar debidamente si la jurisdicción de la autoridad otorgante abarca todo el territorio del Miembro de la OMC de que se trata o está limitada a una región geográfica designada dentro de ese territorio.²⁸⁸ Dado que al determinar si existe una contribución financiera, una autoridad investigadora debe investigar la naturaleza de la contribución financiera de que se trate y determinar si esa contribución ha sido proporcionada por el "gobierno", por "cualquier organismo público en el territorio de un Miembro", o por una "entidad privada" a la que el gobierno ha encomendado esa función u ordenado que la lleve a cabo, tal evaluación informará la identificación de la jurisdicción de la autoridad otorgante.²⁸⁹ En consecuencia, la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 no exige a la autoridad investigadora que identifique la jurisdicción de la autoridad

²⁸² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.142.

²⁸³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.141.

²⁸⁴ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 7.240 (donde se cita el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 9.32).

²⁸⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.141. El Órgano de Apelación sostuvo además que "[u]n examen de la existencia de un plan o sistema concerniente a la utilización de la subvención en litigio puede también requerir una evaluación del funcionamiento de ese plan o sistema a lo largo de un período de tiempo". (*Ibid.*, párrafo 4.142).

²⁸⁶ Informe del Grupo Especial, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 7.988.

²⁸⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.144.

²⁸⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafos 4.165-4.166. Esto se debe a que si la autoridad otorgante es un gobierno regional o local, una subvención a la que tengan acceso las empresas de todo el territorio sobre el que ese gobierno regional o local tenga jurisdicción no sería específica; a la inversa, si la autoridad otorgante es el gobierno central, una subvención a la que tengan acceso esas mismas empresas sería específica.

²⁸⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.167.

otorgante de forma explícita ni de ninguna forma específica, siempre que se pueda discernir de la determinación.²⁹⁰

7.149. Teniendo presentes estas consideraciones, evaluaremos las alegaciones de Indonesia contra las determinaciones de especificidad formuladas por el USDOC en la investigación correspondiente.

7.5.4.3 La cuestión de si las determinaciones de especificidad *de facto* formuladas por el USDOC son incompatibles con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC

7.150. Indonesia alega que, en la investigación correspondiente, el USDOC no determinó ni identificó el "programa de subvenciones" pertinente respecto de cada una de las subvenciones en cuestión, en contravención del párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC.²⁹¹

7.151. Antes de pasar a ocuparnos de los argumentos de Indonesia a este respecto, observamos que si bien formula sus alegaciones en referencia a los programas de subvenciones en cuestión, de hecho, Indonesia está impugnando las constataciones del USDOC con respecto a la existencia de las tres subvenciones en cuestión. El punto esencial de la impugnación de Indonesia es que el USDOC constató indebidamente que las medidas en cuestión constituían contribuciones financieras que otorgaban un beneficio. De esta forma, efectivamente, Indonesia pretende volver a impugnar, al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2, constataciones que no están regidas por esa disposición sino que están principalmente regidas por el párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo SMC. Siendo así, sería improcedente que examináramos los argumentos de Indonesia que impugnan las constataciones por el USDOC de existencia de una contribución financiera y un beneficio en nuestro análisis de sus alegaciones formuladas al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2.²⁹²

7.152. Indonesia sostiene que el empleo de la expresión "programa de subvenciones" del primer factor del párrafo 1 c) del artículo 2 significa que, al determinar si una subvención es específica *de facto*, una autoridad investigadora debe identificar que existe un programa de subvenciones. Indonesia está de acuerdo con los Estados Unidos en que las pruebas concernientes a un programa de subvenciones pueden figurar en muchas formas distintas, por ejemplo, en forma de instrumentos escritos o mediante una serie de acciones sistemáticas conforme a las cuales se proporcionan subvenciones a determinadas empresas, y que una autoridad investigadora no está obligada a basarse, en todos los casos, en ambos tipos de pruebas.²⁹³ Indonesia sostiene que, cuando las subvenciones en cuestión emanan de instrumentos jurídicos y estos, "a la luz del texto", no aportan pruebas suficientes para concluir que existe un plan o sistema *que otorga un beneficio a determinadas empresas*, es necesario proseguir el análisis. Indonesia considera que, en consonancia con el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Medidas compensatorias*

²⁹⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.169.

²⁹¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 3; respuesta de Indonesia a la pregunta 26 del Grupo Especial; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 31.

²⁹² Recordamos que los Estados Unidos aducen que los argumentos que Indonesia plantea en el párrafo 79 de su primera comunicación escrita se refieren a una alegación formulada al amparo del párrafo 1 a) del artículo 1 del Acuerdo SMC, que no es una de las disposiciones enumeradas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Indonesia. (Véase la nota 43, *supra*). En el párrafo 79 de su primera comunicación escrita, Indonesia aduce, entre otras cosas, que la prohibición de las exportaciones de trozas no encomienda u ordena la venta de trozas en Indonesia a precios cuya subida esté contenida, especialmente dado que las tablillas y la pasta podían exportarse libremente.

²⁹³ Respuesta de Indonesia a la pregunta 27 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 45. Observamos que la posición de Indonesia evolucionó en el curso de estas actuaciones del Grupo Especial. Inicialmente, Indonesia adujo que para establecer la existencia de un programa de subvenciones en el marco del primer factor del párrafo 1 c) del artículo 2, la autoridad investigadora debe tener pruebas suficientes de la existencia de "una serie de acciones sistemáticas" conforme a las cuales se proporcionan a determinadas empresas contribuciones financieras que otorgan un beneficio. Indonesia adujo que, en la investigación correspondiente, el USDOC no constató que ni el suministro de madera en pie, ni la prohibición de las exportaciones de trozas ni la recompra de deuda constituyeran "una serie de acciones sistemáticas" que otorgara un beneficio porque no estableció en ninguno de estos casos que hubiera un "plan o sistema" sobre la base de pruebas de "una serie de acciones sistemáticas" que otorgara un beneficio. (Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 73). Es decir, Indonesia inicialmente adujo que independientemente de que el programa de subvenciones en cuestión se exprese por escrito, la autoridad debe constatar que existe una "serie de acciones sistemáticas". Entendemos que actualmente Indonesia acepta que tal requisito no existe cuando el programa se manifiesta por escrito, en la medida en que ambos elementos relacionados con la existencia de una subvención (contribución financiera que otorga un beneficio) se desprendan claramente de la manifestación escrita del programa de subvenciones.

(China), si no hay un plan o sistema escrito que demuestre la existencia de un programa de subvenciones a la luz del texto, la autoridad investigadora debe citar pruebas de una serie de acciones sistemáticas que constituya un programa de subvenciones.²⁹⁴

7.153. Indonesia también está de acuerdo con los Estados Unidos en que, en la investigación correspondiente, las medidas que el USDOC constató que constituían subvenciones susceptibles de derechos compensatorios se manifestaban en determinadas leyes y decretos promulgados por el Gobierno de Indonesia.²⁹⁵ Sin embargo, Indonesia sostiene que estos instrumentos escritos eran insuficientes para demostrar la existencia de programas de subvenciones porque ninguno de ellos, a la luz de sus términos, aportaba pruebas de la existencia de una contribución financiera que otorgara un beneficio. En particular, Indonesia sostiene que los instrumentos escritos en cuestión no otorgaban, ni indicaban que las medidas estuvieran destinadas a otorgar, un beneficio a los productores de papel en Indonesia o, en el caso de la recompra de deuda, a APP/SMG.²⁹⁶ Indonesia vincula esta afirmación con lo que considera que son deficiencias en las constataciones por el USDOC de la existencia de un beneficio con respecto a las tres subvenciones en cuestión.²⁹⁷ Además, Indonesia plantea determinados argumentos que impugnan las constataciones del USDOC de que las medidas constituían contribuciones financieras.

7.154. Indonesia aduce, en primer lugar, que los instrumentos jurídicos que rigen la percepción de los derechos de tala no otorgan un beneficio a los productores de papel porque: a) el Gobierno de Indonesia no "proporciona" madera en pie en el sentido del párrafo 1 a) del artículo 1 dado que casi toda la madera examinada durante el período objeto de investigación era cultivada en plantaciones por titulares de licencias; y b) estos instrumentos imponen obligaciones a los titulares de licencias, entre ellas el pago de rentas por la utilización de la tierra, que en definitiva benefician al Gobierno de Indonesia.²⁹⁸ En segundo lugar, con respecto a la prohibición de las exportaciones de trozas, Indonesia discrepa de la constatación formulada por el USDOC, en la investigación sobre el papel sin pasta mecánica de madera, estucado, de que la prohibición tenga como resultado que los insumos se suministren a los productores de papel estucado o cuché a precios "menores" o "cuya subida esté contenida"²⁹⁹, niega que el decreto indonesio que impone la prohibición otorgue, o estuviera destinado a otorgar, un beneficio, porque su finalidad era abordar la cuestión de la tala ilegal y la deforestación, y aduce que la prohibición no otorgaba un beneficio porque no se hacía extensiva a la pasta o a las astillas.³⁰⁰ Indonesia también sostiene que, aunque los efectos de la prohibición de las exportaciones de trozas hubiesen sido un aumento de la oferta interna de trozas que hubiese podido beneficiar a las ramas de producción de las fases ulteriores del proceso productivo en Indonesia, el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones* constató, y grupos especiales posteriores confirmaron, que las limitaciones de las exportaciones, incluidas las prohibiciones de las exportaciones, no constituyen subvenciones susceptibles de medidas compensatorias en el sentido del Acuerdo SMC.³⁰¹ Por último, en lo que respecta a la recompra de deuda, Indonesia aduce que los instrumentos escritos en virtud de los cuales el IBRA vendió la deuda de APP/SMG a Orleans indicaban que no se otorgó ningún beneficio. Indonesia aduce que, de hecho, estos instrumentos prohibían la venta de deuda a filiales y que el USDOC únicamente constató que existía una subvención porque determinó, después de

²⁹⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 72-83; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 50; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 45; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 31 (en todas ellas se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.143).

²⁹⁵ Respuesta de Indonesia a las preguntas 27 b) y 27 c) del Grupo Especial.

²⁹⁶ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 46-48.

²⁹⁷ Respuesta de Indonesia a la pregunta 27 b) del Grupo Especial.

²⁹⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 76-77; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 51; respuesta de Indonesia a la pregunta 27 b) del Grupo Especial; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 46; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 32.

²⁹⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 79-80; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 52-53; respuesta de Indonesia a la pregunta 27 b) del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 47.

³⁰⁰ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 47.

³⁰¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 79 (donde se hace referencia a los informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Limitaciones de las exportaciones*, párrafo 8.75; *China - GOES*, párrafo 7.90; y *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 7.401).

aplicar hechos desfavorables de que se tenía conocimiento, que APP/SMG y Orleans tenían una relación de filiación y que el Gobierno de Indonesia infringió su propia legislación.³⁰²

7.155. Indonesia aduce que, dada la falta de pruebas del otorgamiento de un beneficio en los instrumentos jurídicos pertinentes, el USDOC debía establecer la existencia de cada programa de subvenciones citando pruebas de "una serie de acciones sistemáticas" que otorgan un beneficio, pero no lo hizo.³⁰³

7.156. Los Estados Unidos solicitan al Grupo Especial que rechace las alegaciones de Indonesia. A juicio de los Estados Unidos, Indonesia interpreta incorrectamente las constataciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)* y mezcla la cuestión de la especificidad con elementos que son pertinentes para el establecimiento de una subvención, es decir, la existencia de una contribución financiera y un beneficio.³⁰⁴ Además, los Estados Unidos sostienen que las tres subvenciones que el USDOC tenía ante sí -el suministro de madera en pie, la prohibición de las exportaciones de trozas y la recompra de deuda- quedaban de manifiesto por los documentos específicos donde se establecían los respectivos programas de subvenciones relativos a la concesión de las subvenciones. Por lo tanto, los Estados Unidos sostienen que no había necesidad de que el USDOC siguiera examinando si cada subvención constituía "una serie de acciones sistemáticas".³⁰⁵

7.157. En primer lugar examinaremos la cuestión de si, como alega Indonesia, el párrafo 1 c) del artículo 2 exige que una autoridad investigadora establezca que los instrumentos escritos relativos a la subvención en cuestión aporten pruebas suficientes para concluir que existe un plan o sistema que *otorga un beneficio* y, por consiguiente, si en ausencia de tales pruebas, el párrafo 1 c) del artículo 2 exige que se constate la existencia de "una serie de acciones sistemáticas" que *otorga un beneficio* a determinadas empresas.

7.158. Estamos de acuerdo con Indonesia en que un análisis en el marco del primer factor del párrafo 1 c) del artículo 2 comporta la identificación del "programa de subvenciones" pertinente en virtud del cual se otorga la subvención.³⁰⁶ Sin embargo, rechazamos la opinión de que, al examinar un programa de subvenciones que se manifiesta en forma de instrumentos escritos con el fin de evaluar si lo ha utilizado un número limitado de determinadas empresas, el párrafo 1 c) del artículo 2 exige que tanto la contribución financiera como el beneficio puedan discernirse de tales instrumentos. A nuestro juicio, la expresión "programa de subvenciones" del párrafo 1 c) del artículo 2 no exige la determinación o la identificación del programa de subvenciones pertinente sobre la base de pruebas que demuestren una determinada conjunción de elementos.

7.159. A este respecto recordamos que, en el marco del artículo 2, lo pertinente es indagar si el acceso a la subvención cuya existencia ya se ha constatado se limita a determinadas empresas. Por consiguiente, la identificación del programa de subvenciones presupone que la subvención en

³⁰² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 83; y respuesta de Indonesia a la pregunta 27 b) del Grupo Especial. Además, Indonesia aduce que en la medida en que tan siquiera hubiera un "programa" en cuestión, "se refería a la venta de aproximadamente 300.000 préstamos fallidos" (respuesta de Indonesia a la pregunta 85 del Grupo Especial) y que el elemento que informó la constatación por el USDOC de la existencia de especificidad, respecto de que se había utilizado un programa de subvenciones, no fue la existencia del programa "funcionando de la manera prevista" sino la constatación por el USDOC fundada en hechos desfavorables de que se tenía conocimiento, respecto de que Indonesia actuó en contra de las condiciones del programa, es decir, infringió su propia legislación y permitió que una filial de un deudor recomprara deuda, sin ninguna prueba "sólida" que respaldara esa constatación. Indonesia sostiene que "un artículo periodístico es el único elemento de prueba que sustenta la constatación por el USDOC de que se utilizó un programa de subvenciones". (*Ibid.*).

³⁰³ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 31 y 50; respuesta de Indonesia a la pregunta 27 b) del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 45.

³⁰⁴ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 90.

³⁰⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 89 y 96.

³⁰⁶ Como se señaló *supra* en el párrafo 7.145, en *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, el Órgano de Apelación consideró que la referencia a la "utilización de un programa de subvenciones" del párrafo 1 c) del artículo 2 indica que "es pertinente tener en cuenta si se han otorgado subvenciones a receptores de conformidad con algún tipo de plan o sistema". (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.141).

cuestión existe.³⁰⁷ A nuestro juicio sería redundante e incongruente interpretar que la referencia del párrafo 1 c) del artículo 2 a un "programa de subvenciones" tiene el efecto de exigir que la autoridad investigadora no solo vuelva a abordar la cuestión de si una subvención existe, sino que además demuestre que las leyes o los reglamentos pertinentes que rigen el programa de subvenciones explícitamente prevén ambos elementos de la subvención, es decir, una contribución financiera que otorga un beneficio. A nuestro juicio este es, en efecto, el resultado lógico de la interpretación que hace Indonesia del párrafo 1 c) del artículo 2.

7.160. Exigir que tanto la contribución financiera como el beneficio se indiquen explícitamente en los instrumentos escritos para que esos instrumentos constituyan un "programa de subvenciones" no reconocería la realidad de que los gobiernos otorgan subvenciones en virtud de programas que adoptan muchas formas, algunas más explícitas que otras. En muchos casos, a la luz de los instrumentos escritos o los actos de la autoridad otorgante no resultará evidente si la contribución financiera en cuestión otorga un beneficio. La autoridad investigadora únicamente sabrá si existe un beneficio (y en qué cuantía), más que por referencia al instrumento escrito, después de comparar las condiciones de la contribución financiera con un punto de referencia determinado por el mercado.³⁰⁸

7.161. Observamos que Indonesia basa su interpretación del párrafo 1 c) del artículo 2, en gran medida, en el siguiente párrafo del informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*:

El mero hecho de que se hayan proporcionado contribuciones financieras a determinadas empresas no es, sin embargo, suficiente para demostrar que esas contribuciones se han otorgado de conformidad con un plan o sistema a los efectos del párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC. Para establecer que el suministro de contribuciones financieras constituye un plan o sistema en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 2, la autoridad investigadora debe disponer de pruebas suficientes de la existencia de una serie de acciones sistemáticas en virtud de las cuales se proporcionan a determinadas empresas contribuciones financieras que otorgan un beneficio.³⁰⁹

7.162. Observamos que, a diferencia de las subvenciones en cuestión en la presente diferencia, las subvenciones en cuestión en *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)* no estaban reflejadas o expresadas en instrumentos escritos, sino que consistían en el suministro reiterado de determinados insumos por empresas de propiedad estatal por una remuneración inferior a la adecuada.³¹⁰ Interpretamos que la declaración del Órgano de Apelación citada *supra* se refiere a una situación específica en que un programa de subvenciones no se manifiesta por escrito. A este respecto recordamos la anterior declaración del Órgano de Apelación en el mismo asunto, en el sentido de que un programa de subvenciones puede expresarse en forma escrita o manifestarse como una serie de acciones sistemáticas.³¹¹ En cualquier caso, no interpretamos que la declaración anterior avale la tesis de que cuando un programa de subvenciones se manifiesta en instrumentos escritos, el párrafo 1 c) del artículo 2 exige que la autoridad investigadora constate que estos instrumentos escritos establecen tanto una contribución financiera como el beneficio otorgado por esa contribución financiera o, subsidiariamente, cuando ninguno de los elementos se desprende claramente de los instrumentos escritos, que la autoridad deba establecer la existencia de "una serie de acciones sistemáticas" que pongan de manifiesto el o los elementos faltantes.

³⁰⁷ Véanse *supra*, párrafo 7.142; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 413:

[E]l artículo 2 del Acuerdo SMC no tiene por objeto indicar los elementos de la subvención, establecidos en el párrafo 1 del artículo 1, sino establecer si la disponibilidad de la subvención está limitada, en particular, en razón de los beneficiarios que pueden recibirla (párrafo 1 a) del artículo 2) o en razón de la ubicación geográfica de los beneficiarios (párrafo 2 del artículo 2).

³⁰⁸ A este respecto, compartimos la opinión del Grupo Especial que entendió en *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)* de que las formas de subvención que caben en la definición del artículo 1 del Acuerdo SMC son sumamente variadas, y de que en el artículo 2 no hay ninguna disposición que restrinja tales formas. (Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 9.29).

³⁰⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.143.

³¹⁰ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 7.242; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.149.

³¹¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.141.

7.163. También constatamos que es pertinente que el Grupo Especial que entendió en *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, en el contexto de una alegación formulada al amparo del párrafo 1 a) del artículo 2 que impugnaba una constatación de la existencia de especificidad *de jure*, es decir, en la cual la limitación del acceso a una subvención se indicaba en los instrumentos jurídicos pertinentes, consideró que no era necesario que tales instrumentos jurídicos reflejaran una limitación con respecto a cada uno de los elementos de la definición de la subvención. El Grupo Especial consideró que si bien "hay múltiples formas en que el acceso a una subvención podría limitarse explícitamente", no era cierto que "para realizar tal limitación tuviera que indicarse explícitamente tanto la contribución financiera como el beneficio".³¹² Si la limitación del acceso con respecto a ambos elementos de la subvención no se exige en los instrumentos jurídicos pertinentes en un análisis de la especificidad *de jure* -en el cual el centro de atención del análisis son esos instrumentos jurídicos pertinentes- no vemos ninguna razón por la cual se exija que una autoridad investigadora deba constatar que los instrumentos jurídicos pertinentes ponen de manifiesto ambos elementos constitutivos de la subvención en el contexto de la especificidad *de facto* -en el cual el análisis normalmente se centra en la utilización real de la subvención o el acceso real a la misma-.

7.164. En resumen, consideramos que nada de lo dispuesto en el párrafo 1 c) del artículo 2 exige que una autoridad investigadora, al examinar el programa de subvenciones pertinente en cuestión en su análisis de la especificidad, deba en todos los casos formular una constatación de que el programa indique explícitamente ambos elementos de la subvención en cuestión. En particular, en los casos en que una subvención proviene de un marco jurídico expresado en instrumentos escritos, a nuestro juicio alcanza con que la autoridad identifique el programa de subvenciones describiendo el marco jurídico en virtud del cual se otorga la contribución financiera. Además, dado que es posible que el programa de subvenciones en cuestión a menudo ya pueda haber sido identificado y determinado en el proceso de establecimiento de la existencia de la subvención, no aceptamos la indicación de Indonesia de que, al examinar si las subvenciones son específicas *de facto*, una autoridad investigadora deba formular una constatación *explícita* de la existencia del programa de subvenciones pertinente "antes" de proceder a considerar los factores previstos en el párrafo 1 c) del artículo 2.³¹³

7.165. Pasando a examinar las determinaciones del USDOC en la investigación correspondiente, como se señaló *supra*, no examinaremos los argumentos formulados por Indonesia para impugnar las constataciones del USDOC con respecto a la existencia de cada una de las subvenciones en nuestro análisis de sus alegaciones al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2.

7.166. Indonesia no cuestiona que el programa de tala y la prohibición de las exportaciones de trozas emanaran de instrumentos escritos. Indonesia tampoco cuestiona que la venta de la deuda de APP/SMG se haya realizado en virtud de instrumentos escritos, pero aduce que las constataciones del USDOC se basaron en una supuesta infracción de estos instrumentos.

7.167. A nuestro juicio, con respecto a cada una de las tres subvenciones en cuestión, el USDOC identificó y determinó cada uno de los programas de subvenciones pertinentes de forma compatible con el párrafo 1 c) del artículo 2. Lo hizo en el proceso de determinar la existencia de cada una de las tres subvenciones en cuestión.

7.168. Como hemos descrito en la sección del presente informe donde se tratan las alegaciones de Indonesia al amparo del apartado d) del artículo 14 relativas al suministro de madera en pie, el USDOC constató que el Gobierno de Indonesia suministraba madera en pie a productores de pasta y papel a través de la concesión de licencias para extraer madera de tierras forestales de propiedad del Gobierno de Indonesia, a cambio de derechos de tala. El Gobierno de Indonesia concedía estas licencias y percibía los respectivos derechos en virtud de determinadas leyes y

³¹² Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 9.26. El Órgano de Apelación estuvo de acuerdo con el Grupo Especial. (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafos 377-378).

³¹³ Respuesta de Indonesia a la pregunta 85 del Grupo Especial. Como hemos señalado *supra*, párrafo 7.147, en *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, el Órgano de Apelación declaró que dado que el párrafo 1 del artículo 2 presupone la existencia de una subvención, y se centra en la cuestión de si esa subvención es específica, "es razonable que el 'programa de subvenciones' pertinente en virtud del cual se otorgue la subvención en litigio a menudo ya pueda haber sido identificado y determinado en el proceso de establecimiento de la existencia de esa subvención en el marco del párrafo 1 del artículo 1". (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.144).

reglamentos.³¹⁴ El USDOC constató que esta medida constituía una contribución financiera en forma de suministro de bienes por el Gobierno y que otorgaba un beneficio a los productores de papel.³¹⁵ Sobre la base de la información facilitada por el Gobierno de Indonesia, el USDOC constató que los beneficiarios de la concesión de las licencias de extracción eran cinco ramas de producción de Indonesia, incluida la rama de producción de papel, de un número mayor de ramas de producción existentes en ese país (23 categorías). Sobre esta base, el USDOC concluyó que la concesión de derechos de tala era específica porque se limitaba a un grupo de ramas de producción.³¹⁶

7.169. Con respecto a la prohibición de las exportaciones de trozas, como hemos descrito en la sección del presente informe que se refiere a las alegaciones de Indonesia al amparo del apartado d) del artículo 14, el USDOC constató que, por medio de la prohibición de las exportaciones de trozas (cuyo establecimiento, en virtud de los Decretos Conjuntos N° 1132/Kpts-II/2001 y N° N292/MPP/Kep/10/2001, había constatado en la investigación sobre el papel sin pasta mecánica de madera, estucado), el Gobierno de Indonesia encomendaba u ordenaba a empresas forestales que suministraran bienes (es decir, trozas y tablillas) a empresas productoras de pasta y papel.³¹⁷ El USDOC determinó que la prohibición de las exportaciones de trozas y tablillas constituía una contribución financiera y que otorgaba un beneficio a los productores de papel. El USDOC después constató que la prohibición de las exportaciones de trozas era específica *de facto* porque las ramas de producción que recibían subvenciones derivadas de la aplicación de la prohibición constituían un número limitado.³¹⁸

7.170. A nuestro juicio está claro que en su análisis de la especificidad, con respecto tanto al programa de tala como a la prohibición de las exportaciones de trozas, el USDOC se basó en el programa de subvenciones definido -aunque algo implícitamente- en su examen de la existencia de la subvención, que este programa estaba manifestado por escrito, y que el USDOC constató que el programa preveía el otorgamiento de una contribución financiera en forma de suministro de un bien (en el caso de la prohibición de las exportaciones, a través de encomienda y orden). A nuestro juicio, las constataciones del USDOC cumplieron la obligación de identificar el programa de subvenciones en cuestión como etapa preliminar al examinar si ese programa era utilizado por un número limitado de determinadas empresas o ramas de producción.

7.171. En el caso de la recompra de deuda, como hemos descrito en la sección del presente informe que se refiere a las alegaciones formuladas por Indonesia al amparo del párrafo 7 del artículo 12, la determinación por el USDOC, sobre la base de los hechos de que se tenía conocimiento, de que Orleans tenía una relación de filiación con APP/SMG fue una de las constataciones en que basó su conclusión de que la venta de la deuda de APP/SMG constituía una

³¹⁴ Por ejemplo, los procedimientos para obtener las licencias HTI estaban promulgados en el Reglamento N° P19/Menhut-II/2007 y la Modificación N° P11/Menhut-II/2008 conexas del Ministerio de Silvicultura (respuesta del Gobierno de Indonesia al cuestionario inicial (Prueba documental US-32), página 9, examinada en la Verificación por el USDOC de las respuestas del Gobierno de Indonesia al cuestionario (Prueba documental US-35 (ICC)), página 2); para obtener los permisos anuales de tala tras recibir una licencia HTI, una empresa debía obtener la aprobación de un documento con un plan de trabajo para la utilización forestal, como se estipula en el Reglamento N° P.62/Menhut II/2008 del Ministerio de Silvicultura) (respuesta del Gobierno de Indonesia al cuestionario inicial (Prueba documental US-32), páginas 11-12); y los precios de referencia utilizados en el cálculo de los derechos de tala PSDH durante 2008 se establecían en el Reglamento N° 08/M-DAG/PER2/2007 del Ministerio de Comercio (respuesta del Gobierno de Indonesia al cuestionario inicial (Prueba documental US-32), página 14), examinada en la Verificación por el USDOC de las respuestas del Gobierno de Indonesia al cuestionario (Prueba documental US-35 (ICC)), página 8.

³¹⁵ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), páginas 6-7 y 11.

³¹⁶ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 7.

³¹⁷ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), páginas 12-13. Como se indicó *supra*, párrafo 7.26, el USDOC se basó en gran medida en sus constataciones formuladas en la investigación sobre el papel sin pasta mecánica de madera, estucado al determinar que la prohibición de las exportaciones de trozas constituía una contribución financiera. En la investigación sobre el papel sin pasta mecánica de madera, estucado, relativa a la misma prohibición examinada en el presente asunto, el USDOC constató que la prohibición de las exportaciones de trozas fue inicialmente impuesta en 1985 y levantada a fines de los años noventa. Si bien las exportaciones de trozas se permitieron brevemente de 1998 a 2001, el Gobierno de Indonesia volvió a imponer una prohibición de las exportaciones de trozas y tablillas en octubre de 2001, en virtud de los Decretos Conjuntos N° 1132/Kpts-II/2001 y N° 292/MPP/Kep/10/2001. (Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC relativa al papel sin pasta mecánica de madera, estucado (Prueba documental US-43), páginas 27-28).

³¹⁸ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 13.

contribución financiera en forma de condonación de deuda.³¹⁹ El USDOC identificó la acción concreta atribuida al Gobierno de Indonesia que se constató que constituía una subvención, es decir, la venta de la deuda de APP/SMG a Orleans, y los instrumentos escritos que constituían el marco en virtud del cual el IBRA realizó la venta. El USDOC también constató que se concedió a APP/SMG un beneficio igual a la diferencia entre el valor de la deuda pendiente y la cuantía que Orleans pagó por ella.³²⁰ El USDOC después constató que dado que la deuda se vendió a una filial de APP/SMG, en infracción de la prohibición del propio Gobierno de Indonesia de vender deuda a empresas filiales, la venta fue específica para una empresa.³²¹

7.172. Indonesia aduce que la determinación de especificidad se basó en la conclusión errónea del USDOC de que la legislación pertinente se había infringido. Las constataciones del USDOC relativas a la existencia de una contribución financiera y un beneficio, que a su vez fueron la base de la constatación por el USDOC de la existencia de especificidad, no se basaban únicamente en el recurso del USDOC a los hechos de que se tenía conocimiento de conformidad con el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC, sino también en varios documentos escritos emanados del Gobierno de Indonesia y el IBRA.³²² Estos documentos establecían el sistema en virtud del cual la subvención se otorgó, aunque sobre la base de una infracción de las condiciones de los instrumentos en cuestión. Tomamos nota del argumento de Indonesia de que la venta de la deuda de APP/SMG a Orleans era una supuesta infracción de la legislación ocurrida una única vez y, por lo tanto, no constituía una serie de acciones sistemáticas conforme a las cuales se proporcionan a determinadas empresas contribuciones financieras que otorgan un beneficio.³²³ El argumento de Indonesia indica que una subvención otorgada a un solo receptor exige algún tipo de aplicación sistémica para que se constate que es específica. Es decir, un programa de subvenciones solo existe si prevé una subvención concedida a más de un receptor. No nos convence el argumento de Indonesia a este respecto. A nuestro juicio, una subvención concedida a una empresa una única vez puede considerarse concedida en virtud de un programa. Además, una subvención concedida a una empresa específica, ya sea en virtud de un instrumento escrito o por medio de una única acción gubernamental es, por definición, específica³²⁴; de cualquier modo, en tales casos puede concluirse con certeza que el programa era utilizado por un número limitado de empresas.

7.173. En resumen, a nuestro juicio, el USDOC identificó los tres programas de subvenciones en cuestión a los efectos de su análisis de la especificidad en el marco del párrafo 1 c) del artículo 2 en el contexto de su descripción de las medidas que constató que constituían las respectivas subvenciones.

7.174. Por las razones expuestas, concluimos que Indonesia no ha establecido que las determinaciones de especificidad *de facto* formuladas por el USDOC con respecto al suministro de madera en pie, la prohibición de las exportaciones de trozas y la recompra de deuda sean incompatibles con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC.

7.5.4.4 La cuestión de si la determinación de especificidad *de facto* formulada por el USDOC con respecto a la recompra de deuda es incompatible con la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo SMC

7.175. La segunda alegación de Indonesia se refiere a que presuntamente el USDOC no identificó la "jurisdicción que supuestamente otorgó un beneficio".³²⁵ Sin embargo, los argumentos planteados por Indonesia en respaldo de su alegación al amparo de la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 se refieren a una supuesta omisión por el USDOC de identificar

³¹⁹ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 5.

³²⁰ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 20.

³²¹ Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 20.

³²² Por ejemplo, los documentos de licitación y el contrato de venta correspondientes a la venta de la deuda de APP/SMG, incluidas las disposiciones relativas a la prohibición impuesta a un deudor (y sus filiales) de recomprar su propia deuda. (Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), páginas 17-20).

³²³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 83.

³²⁴ La parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 establece que una subvención es específica en los casos en que el acceso a la subvención se limita a "determinadas empresas". Esta expresión incluye una única empresa o una firma. (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 373).

³²⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 3.

debidamente la autoridad otorgante con respecto a la subvención consistente en una recompra de deuda.³²⁶

7.176. A este respecto, Indonesia impugna la determinación formulada por el USDOC de que el Gobierno de Indonesia era la entidad que otorgó la subvención consistente en una recompra de deuda. Indonesia aduce que la constatación del USDOC se apoya en una conclusión infundada, basada en dos líneas de un único artículo periodístico, de que el Gobierno de Indonesia a sabiendas y deliberadamente infringió la legislación indonesia, lo que a su juicio difícilmente constituye suficiente respaldo para una constatación de la existencia de especificidad.³²⁷ Indonesia inicialmente adujo que el USDOC debía identificar la entidad gubernamental que supuestamente condonó la deuda.³²⁸ Indonesia revisó su posición y pasó a aducir que, debido a que el USDOC constató que la acción de una persona que quebrantó la ley fue lo que otorgó un beneficio a APP/SMG, el USDOC debía, de conformidad con la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2, identificar a la persona o las personas que infringieron la ley actuando en nombre del Gobierno de Indonesia.³²⁹

7.177. Los Estados Unidos sostienen que los argumentos de Indonesia, de hecho, se refieren a la existencia de la subvención y la utilización por el USDOC de los hechos de que se tenía conocimiento en su determinación de la existencia de la subvención. Los Estados Unidos sostienen que la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 no exige a la autoridad investigadora que identifique la jurisdicción de la autoridad otorgante de forma explícita ni de ninguna forma específica, siempre que se pueda discernir de la determinación. Los Estados Unidos sostienen que, en contra de las afirmaciones de Indonesia, la autoridad otorgante podía discernirse de la determinación de que "la venta por el Gobierno de Indonesia de la deuda de APP/SMG a Orleans constituyó una contribución financiera, en forma de condonación de deuda".³³⁰ Los Estados Unidos aducen que, si bien no estaba obligado a hacerlo, el USDOC también identificó el organismo específico de Indonesia que otorgó la contribución financiera, el IBRA. Los Estados Unidos sostienen que Indonesia no cita ningún fundamento en el Acuerdo SMC para la afirmación de que el USDOC debía haber identificado a la persona o personas que, a sabiendas, infringieron la legislación indonesia.³³¹

7.178. Nos queda claro que, en la investigación en cuestión, el USDOC identificó la autoridad otorgante (el Gobierno nacional indonesio, a través del IBRA) y la jurisdicción en cuestión (toda Indonesia).³³² En consecuencia, las determinaciones identificaban la entidad gubernamental que efectivamente otorgó la contribución financiera, el IBRA.

7.179. Indonesia sostiene que el USDOC debería haber identificado a la persona o personas que infringieron la legislación indonesia al permitir que una filial de APP/SMG recomprara su deuda. Recordamos, no obstante, que el propósito del análisis de la especificidad previsto en el artículo 2 es determinar si el acceso a una subvención se limita a determinadas empresas o ramas de producción. La identidad de la persona o personas que intervienen no es inmediatamente pertinente para esta cuestión³³³ e Indonesia no cita ningún fundamento jurídico que figure en el

³²⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 94-95; y respuesta de Indonesia a la pregunta 30 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 49.

³²⁷ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 49; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 34.

³²⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 93-95.

³²⁹ Respuesta de Indonesia a la pregunta 30 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 49.

³³⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 221 (donde se hace referencia al Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), página 20).

³³¹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 110.

³³² Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC (Prueba documental US-31), páginas 5-6 y 17-20.

³³³ Consideramos que esta tesis está respaldada por la siguiente declaración del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)*:

Aunque el alcance y el funcionamiento de la autoridad otorgante son pertinentes para la cuestión de si existe esa limitación al acceso para una determinada categoría de receptores, es importante tener presente que el propósito de un análisis de la especificidad no es determinar si las autoridades que intervienen en el otorgamiento de las subvenciones constituyen un único otorgante o varios otorgantes.

(Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)*, párrafo 756 (las cursivas figuran en el original)).

párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo SMC ni en ninguna otra parte, para su afirmación a este respecto. El argumento de Indonesia parece basarse en el hecho de que la persona o personas en cuestión supuestamente actuaron en infracción de la legislación indonesia. Consideramos, sin embargo, que esto no es suficiente como para que sus supuestas acciones no sean atribuibles al Gobierno de Indonesia en el contexto de la presente diferencia; está firmemente establecido en el derecho internacional que una acción o un comportamiento de un funcionario o una entidad gubernamentales es atribuible al Estado aun cuando esa acción o comportamiento sea contraria al derecho interno.³³⁴

7.180. Por las razones expuestas, concluimos que Indonesia no ha establecido que el USDOC no identificó debidamente la autoridad otorgante de la subvención consistente en una recompra de deuda, o la jurisdicción de esa autoridad otorgante y, en consecuencia, que la determinación de especificidad *de facto* formulada por el USDOC sea incompatible con la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo SMC.

7.5.4.5 Las alegaciones de Indonesia relativas a la determinación formulada por el USDOC de que la recompra de deuda era una subvención específica para la empresa

7.181. Si bien las alegaciones de Indonesia se centran en que supuestamente el USDOC no identificó el programa de subvenciones en cuestión ni la autoridad otorgante, Indonesia también formula determinadas alegaciones que se refieren a la determinación por el USDOC de que la venta de la deuda de APP/SMG a Orleans era específica para la empresa, en el contexto de sus alegaciones tanto al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2 como de la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2.

7.182. En primer lugar, Indonesia aduce, en el contexto de su alegación formulada al amparo de la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2, que el informe del Banco Mundial y los artículos periodísticos en que se basó el USDOC como pruebas para llegar a la conclusión de que Orleans era una filial de APP/SMG indican que el IBRA permitía en forma general que otras empresas recompraran la deuda de sus empresas vinculadas.³³⁵ Indonesia mantiene que, si los informes periodísticos son lo suficientemente creíbles como para respaldar una constatación de que el Gobierno de Indonesia infringió su propia legislación, entonces también deberían ser una prueba suficiente para refutar la constatación del USDOC de que la venta de APP/SMG fue el único caso en que el Gobierno de Indonesia permitió a una empresa recomprar su propia deuda a través de una filial.³³⁶ Indonesia añade que el informe del Banco Mundial, en el cual, según aduce, se basó el USDOC, no analizaba las ventas realizadas en el marco del PPAS, sino que analizaba las ventas

³³⁴ Véanse los artículos 4 y 7 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos de la Comisión de Derecho Internacional (CDI). En particular, el artículo 7 establece lo siguiente:

Artículo 7. Extralimitación en la competencia o contravención de instrucciones

El comportamiento de un órgano del Estado o de una persona o entidad facultada para ejercer atribuciones del poder público se considerará hecho del Estado según el derecho internacional si tal órgano, persona o entidad actúa en esa condición, aunque se exceda en su competencia o contravenga sus instrucciones.

En su comentario al artículo 7, la CDI indica lo siguiente:

1) El artículo 7 trata de la importante cuestión de los actos no autorizados o *ultra vires* de órganos o entidades del Estado. Establece claramente que el comportamiento de un órgano del Estado o de una entidad facultada para ejercer atribuciones del poder público, que actúe en su calidad oficial, es atribuible al Estado mismo si el órgano o la entidad se ha excedido en sus atribuciones o ha contravenido las instrucciones recibidas.

2) El Estado no puede acogerse a la idea de que, según las disposiciones de su derecho interno o las instrucciones que se han cursado a sus órganos o agentes, las acciones u omisiones de estos no deberían haberse producido o deberían haber adoptado una forma diferente. Así ocurre incluso cuando el órgano o la entidad ha cometido abiertamente hechos ilícitos al amparo de su calidad oficial o se ha excedido manifiestamente en el ejercicio de su competencia.

(Comisión de Derecho Internacional, Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, texto adoptado por la CDI en su quincuagésimo tercer período de sesiones, en 2001, y presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas como parte del informe de la CDI sobre la labor realizada en ese período de sesiones).

³³⁵ Indonesia ha hecho declaraciones contradictorias con respecto a si, a su juicio, el USDOC basó su conclusión sobre la filiación en un único informe periodístico o en una serie de artículos periodísticos y el informe del Banco Mundial.

³³⁶ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 57; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 49.

de pequeños préstamos, y que había unos 300.000 préstamos fallidos vendidos por el IBRA. Indonesia también aduce que las "especulaciones" del informe del Banco Mundial relativas a filiales que recompraban deuda no se relacionan específicamente con APP/SMG, dado que la fecha del informe es más de un mes anterior al anuncio de la venta de los activos de APP/SMG.³³⁷

7.183. En segundo lugar, Indonesia sostiene, en el contexto de su alegación formulada al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2, que la deuda de APP/SMG vendida a Orleans "estaba constituida por múltiples empresas"- las diversas entidades de APP/SMG- lo cual, según afirma Indonesia, significa que la recompra de deuda no podía haber sido una subvención específica para una empresa.³³⁸

7.184. Los Estados Unidos consideran que el argumento de Indonesia relativo al informe del Banco Mundial y los artículos periodísticos no tiene ninguna relación con la cuestión de si la determinación de especificidad era compatible con el párrafo 1 del artículo 2, sino que únicamente repite aspectos de la alegación de Indonesia al amparo del párrafo 7 del artículo 12. Además, los Estados Unidos sostienen que el hecho de que algunas pruebas presentadas al USDOC indiquen en términos generales que las empresas compraban su propia deuda a través del PPAS no menoscaba la constatación por el USDOC de que la subvención derivada de la venta de APP/SMG era, *de facto*, específica para la empresa, en particular dado que solo la empresa deudora específica tenía "derecho a recibir esa misma subvención".³³⁹ Además, los Estados Unidos sostienen que APP/SMG constituía una única empresa, independientemente del hecho de que constara de múltiples entidades.³⁴⁰

7.185. La alegación de Indonesia relativa al informe del Banco Mundial se mencionó por primera vez en su declaración oral en la primera reunión y se desarrolló en su segunda comunicación escrita, y su alegación de que la deuda vendida a Orleans se componía de deuda de diversas entidades de APP/SMG se planteó por primera vez en sus respuestas a las preguntas formuladas por el Grupo Especial después de la primera reunión del Grupo Especial. Compartimos la preocupación de los Estados Unidos de que Indonesia ha planteado varias alegaciones nuevas -incluidas aquellas que ahora nos ocupan con respecto a la recompra de deuda- en una etapa avanzada del procedimiento.³⁴¹ Los argumentos presentados por Indonesia han evolucionado considerablemente durante el curso del procedimiento, lo que ha dificultado aún más la tarea del Grupo Especial de evaluar estas alegaciones. A pesar de nuestras preocupaciones en este sentido, con respecto a las alegaciones que ahora están en litigio, consideramos que los Estados Unidos tuvieron oportunidad de abordar estos argumentos de una manera que consideramos respetuosa de los derechos de los Estados Unidos al debido proceso. También observamos que las pruebas fácticas pertinentes relativas a estos nuevos argumentos de Indonesia se presentaron al Grupo Especial al comienzo del procedimiento.

7.186. Una preocupación más fundamental es la de si estas alegaciones nuevas están comprendidas en nuestro mandato. Recordamos a este respecto que el párrafo 2 del artículo 6 del ESD establece que en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial "se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad". El cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 debe determinarse sobre la base de un examen objetivo de

³³⁷ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 50-51.

³³⁸ Respuesta de Indonesia a las preguntas 29 y 84 del Grupo Especial. Como prueba de su argumento, Indonesia hace referencia a la lista de empresas en la Segunda parte de la respuesta del Gobierno de Indonesia al primer cuestionario suplementario (Prueba documental US-34 (ICC)), Prueba documental 24, páginas 4-5; y a la Prueba documental 33 de la segunda parte de la respuesta del Gobierno de Indonesia al primer cuestionario suplementario (Prueba documental IDN-41 (ICC)).

³³⁹ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 31 del Grupo Especial (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.140).

³⁴⁰ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 102 y 107-109.

³⁴¹ Los Estados Unidos señalan que el párrafo 6 del Procedimiento de trabajo del Grupo Especial establece que "[a]ntes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, cada parte presentará una comunicación escrita en la que exponga los hechos del caso y sus argumentos". Los Estados Unidos interpretan que este párrafo exige que cualquier argumento necesario para sostener la presunción *prima facie* de la parte reclamante de existencia de una infracción se presente en su primera comunicación escrita. (Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 86 del Grupo Especial).

dicha solicitud en su conjunto, en la forma que tenía en el momento en que se presentó y sobre la base del texto empleado en ella³⁴², es decir, "'a la luz' de la solicitud de establecimiento".³⁴³

7.187. En el párrafo 1 c) i) de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Indonesia se formula la siguiente alegación al amparo del párrafo 1 del artículo 2 con respecto a la recompra de deuda:

el USDOC no identificó si la entidad que presuntamente suministró la supuesta subvención era el gobierno nacional o un gobierno regional o local y, por consiguiente, no examinó debidamente si la supuesta subvención era "específica para una empresa ... dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante".³⁴⁴

7.188. En el párrafo 1 c) ii) de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Indonesia se formula la siguiente alegación al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2:

el USDOC omitió indebidamente demostrar que la supuesta condonación de deudas por Indonesia constituía un programa de subvenciones específico para una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción. El USDOC no citó pruebas que demostraran la existencia de un plan o sistema suficiente para constituir un "programa de subvenciones".³⁴⁵

7.189. Indonesia sostiene que esta redacción es lo suficientemente amplia como para permitirle impugnar la determinación por el USDOC de que la subvención consistente en una recompra de deuda era específica para la empresa. Indonesia observa que impugnó expresamente, al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC, el hecho de que el "USDOC omitió indebidamente demostrar que la supuesta condonación de deudas por Indonesia constituía un programa de subvenciones específico para una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción". A juicio de Indonesia, la frase siguiente, donde se hace referencia a que supuestamente el USDOC no citó pruebas que demostraran la existencia de un programa de subvenciones, no depende de la frase anterior ni la limita. Antes bien, formula otra alegación distinta al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2.³⁴⁶

7.190. Los Estados Unidos consideran que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Indonesia no es lo suficientemente amplia como para abarcar la impugnación de Indonesia respecto de la constatación del USDOC de que la subvención consistente en una recompra de deuda era, *de facto*, específica para una empresa. A juicio de los Estados Unidos, la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Indonesia se centra en la identificación por el USDOC de la autoridad otorgante y el programa de subvenciones, y no en ningún otro aspecto del análisis de la especificidad. En consecuencia, los argumentos de Indonesia que supuestamente impugnan el análisis o el fundamento probatorio del USDOC para constatar que la recompra de deuda era específica *de facto* para la empresa no se refieren a las cuestiones expuestas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Indonesia y, por consiguiente, no están comprendidos en el mandato del Grupo Especial.³⁴⁷

7.191. A nuestro juicio, se debe interpretar que en el párrafo 1 c) i) de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Indonesia se formula una alegación al amparo de la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 que se limita a la cuestión de la identificación por el USDOC de la jurisdicción de la autoridad otorgante, y se excluyen otros aspectos de la determinación por el USDOC respecto de la naturaleza específica para la empresa

³⁴² Informe del Órgano de Apelación, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 641 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 127; *Estados Unidos - Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafos 164 y 169; *Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero*, párrafo 161; y *Estados Unidos - Reducción a cero (Japón)* (párrafo 5 del artículo 21 - Japón), párrafo 108).

³⁴³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero*, párrafo 161 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 127).

³⁴⁴ Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Indonesia, párrafo 1 c) i).

³⁴⁵ Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Indonesia, párrafo 1 c) ii).

³⁴⁶ Respuesta de Indonesia a la pregunta 86 del Grupo Especial; y observaciones de Indonesia sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 86 del Grupo Especial.

³⁴⁷ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 31 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita, párrafos 107-109.

de la subvención consistente en una recompra de deuda. No hay nada en el texto de este párrafo que pueda interpretarse en un sentido que indique que Indonesia también discrepa de la determinación por el USDOC de que la subvención consistente en una recompra de deuda se limitaba a APP/SMG. Antes bien, este párrafo se centra claramente en la supuesta omisión del USDOC de identificar si la entidad que otorgaba la subvención era el gobierno nacional o un gobierno regional o local. Por lo tanto, las alegaciones de Indonesia en el contexto de sus alegaciones formuladas al amparo de la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 de que la venta de APP/SMG no constituía una subvención específica para la empresa en vista de las pruebas de que el IBRA permitía que otras empresas recompraran su deuda no se refieren a alegaciones que estén comprendidas en el mandato del Grupo Especial.³⁴⁸

7.192. Con respecto a la alegación de Indonesia al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2, interpretamos que en el párrafo 1 c) ii) de la solicitud de establecimiento de un grupo especial se formula una alegación al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2 que se limita a la cuestión de la supuesta omisión del USDOC de establecer la existencia de un programa de subvenciones. A este respecto, nos remitimos en particular al empleo de la expresión "programa de subvenciones" tanto en la primera como en la segunda frase del párrafo 1 c) ii) de la solicitud de establecimiento de un grupo especial que, a nuestro juicio, indica claramente que Indonesia tenía la intención de formular una alegación con respecto a la identificación del programa de subvenciones, y no una alegación más amplia y general que abarcara otros aspectos de la determinación de especificidad formulada por el USDOC. Por esta razón, no aceptamos que la primera frase del párrafo 1 c) ii) de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Indonesia formule una alegación distinta de la alegación formulada en la segunda frase del mismo párrafo. En consecuencia, interpretamos que en el párrafo 1 c) ii) de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Indonesia se formula una alegación al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2 cuyo alcance se ve limitado por la segunda frase. Siendo así, la alegación de Indonesia de que la recompra de deuda no podría haber sido una subvención específica para la empresa porque la deuda de APP/SMG se componía de deuda de múltiples empresas no se relaciona con una alegación comprendida en nuestro mandato.

7.193. No obstante, a pesar del hecho de que las nuevas alegaciones de Indonesia no se hayan sometido debidamente a nuestra consideración, abordaremos estas alegaciones por si cobraran pertinencia en caso de cualquier aplicación de las resoluciones del OSD. Con respecto a las alegaciones formuladas por Indonesia en el contexto de sus alegaciones al amparo de la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2, la indicación de Indonesia de que el informe del Banco Mundial no podía sustentar la constatación de la existencia de filiación formulada por el USDOC porque su fecha es anterior al anuncio de la venta de la deuda de APP/SMG no tiene ninguna relación con la determinación por el USDOC de que la recompra de deuda era específica *de facto* ni con las disciplinas del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo SMC. Antes bien, se refiere a la utilización por el USDOC de los hechos de que se tenía conocimiento al constatar la filiación, una cuestión regida por el párrafo 7 del artículo 12, y que Indonesia impugna al amparo de esta disposición. Análogamente, rechazamos el argumento de Indonesia en el sentido de que las pruebas en que se basó el USDOC indican que la subvención estaba generalmente disponible. En primer lugar, recordamos que la constatación formulada por el USDOC de filiación entre APP/SMG y Orleans se basó en una conclusión desfavorable. A nuestro juicio, las pruebas presentadas al USDOC permitían que una autoridad razonable e imparcial concluyera que la subvención en cuestión se limitaba a APP/SMG; no está nada claro que, de hecho, los documentos respalden la afirmación de que la subvención en cuestión estaba generalmente disponible.³⁴⁹ En particular, el informe del Banco Mundial únicamente declara que "*algunas* ventas del IBRA supuestamente permitían que los deudores recompraran sus préstamos con un fuerte descuento a

³⁴⁸ Si bien estos argumentos lógicamente se refieren al alcance del programa de subvenciones, Indonesia formula estos argumentos concernientes al informe del Banco Mundial en la sección relativa a su alegación al amparo de la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2.

³⁴⁹ Esto no quiere decir que un análisis de la especificidad deba limitarse a la subvención cuya existencia se ha constatado. Por el contrario, es posible que la autoridad investigadora deba considerar si podían haberse concedido otras contribuciones financieras como parte del mismo programa de subvenciones, que hicieran que la subvención objeto de la reclamación dejara de ser específica. (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)*, párrafos 748-753).

través de terceros, en contra de sus normas, lo que suscita aún más preocupaciones acerca de la transparencia".³⁵⁰

7.194. Además, con respecto a la alegación de Indonesia en el contexto de sus alegaciones al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2, observamos que el argumento de Indonesia indirectamente impugna la determinación por el USDOC de que las diversas empresas de APP/SMG eran un único productor/exportador a los efectos de su investigación, y la definición hecha por el USDOC de la contribución financiera en cuestión. No obstante, Indonesia no formula ninguna alegación al amparo de las disposiciones del Acuerdo SMC que rigen esas cuestiones.³⁵¹ Además, observamos que la deuda de APP/SMG se vendió como un único activo.³⁵² Este hecho por sí solo habría justificado que el USDOC considerara que APP/SMG era una única empresa a los efectos de su análisis de la especificidad en el marco del párrafo 1 c) del artículo 2.

7.5.4.6 Conclusión general relativa a las alegaciones formuladas por Indonesia al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC y la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo SMC

7.195. En vista de lo expuesto anteriormente, constatamos que Indonesia no ha establecido que el USDOC actuara de manera incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC al no determinar o identificar los programas de subvenciones pertinentes con respecto al suministro de madera en pie, la prohibición de las exportaciones de trozas o la condonación de deuda.

7.196. Además, constatamos que Indonesia no ha establecido que el USDOC actuara de manera incompatible con la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo SMC al no identificar la autoridad otorgante que condonó la deuda a favor de APP/SMG, o la jurisdicción de esa autoridad otorgante.

7.6 Alegaciones con respecto a la determinación de existencia de amenaza de daño formulada por la USITC "en su aplicación"

7.6.1 Introducción

7.197. La USITC llevó a cabo una investigación acerca de si la rama de producción nacional estadounidense sufrió un daño debido a las importaciones subvencionadas y objeto de dumping de determinado papel estucado o cuché procedente de China e Indonesia. A los efectos de su análisis, la USITC agrupó las importaciones objeto de investigación de esos dos Miembros.³⁵³ La USITC examinó los datos correspondientes a un período objeto de la investigación compuesto por tres años civiles completos, de 2007 a 2009, así como los seis primeros meses de 2009 y 2010 ("períodos intermedios" de 2009 y 2010). Los productores chinos e indonesios del producto objeto de investigación participaron en la investigación a través de sus empresas afiliadas Asia Pulp and Paper, Ltd. (China) y Asia Pulp and Paper, Ltd. (Indonesia) (APP).³⁵⁴ La USITC definió la rama de

³⁵⁰ Comunicación de los solicitantes con información fáctica general (Prueba documental US-40), Prueba documental 24, página 13. (sin cursivas en el original)

³⁵¹ Recordamos que la evaluación de si una subvención es específica presupone que la subvención en cuestión ya existe y se centra más bien en si el acceso a esa subvención se limita a determinadas empresas.

³⁵² En particular, observamos que el "pliego de condiciones" elaborado por el IBRA para la venta de la deuda de APP/SMG establece que "la actual cartera de activos estratégicos del IBRA está constituida por 1 (un) activo, a saber, el Grupo APP puesto en marcha el 8 de diciembre de 2003, que está compuesto por ..." (sigue una lista de cinco empresas de APP/SMG y sus filiales). (Segunda parte de la respuesta del Gobierno de Indonesia al primer cuestionario suplementario (Prueba documental US-34 (ICC)), Prueba documental 24, páginas 4-5). El hecho de que la deuda estuviera compuesta por deudas de diversas empresas o filiales de APP/SMG, a nuestro juicio, no menoscaba la naturaleza unitaria de la venta de deuda.

³⁵³ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 15-17.

³⁵⁴ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 3. Observamos que, en su investigación, la USITC se refiere a "APP" para referirse a las entidades empresariales afiliadas al grupo APP/SMG tanto indonesias como chinas. Por consiguiente, no es la misma entidad que "APP/SMG" que aparece en la investigación del USDOC. La USITC indicó que, en 2009, la gran mayoría de la mercancía objeto de investigación fue producida y exportada por productores chinos e indonesios dentro de la estructura empresarial de APARTADO. (*Ibid.*, página 24).

producción nacional como los productores y transformadores estadounidenses de determinado papel estucado o cuché.³⁵⁵

7.198. La USITC determinó que existía una amenaza de daño importante para la rama de producción nacional estadounidense debido a las importaciones procedentes de China e Indonesia objeto de dumping y subvencionadas.^{356,357} Para llegar a esta determinación, la USITC determinó que era probable que las importaciones objeto de dumping y subvencionadas aumentasen significativamente, que era probable que tuvieran efectos desfavorables en los precios internos, y que era probable que tuvieran una repercusión negativa en la situación de la rama de producción nacional, incluidas la participación en el mercado y las ventas, en un futuro inmediato. La USITC constató que había una probable relación causal entre las importaciones objeto de investigación y una repercusión desfavorable inminente en la rama de producción nacional, y que otros factores no harían insignificantes los posibles efectos de las importaciones objeto de investigación constatados por la USITC.³⁵⁸

7.199. Indonesia alega que la determinación de existencia de amenaza de daño formulada por la USITC es incompatible con las siguientes disposiciones:

- a. el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC, porque la USITC atribuyó a las importaciones objeto de investigación efectos desfavorables atribuibles a "otros factores" que causaron daño a la rama de producción nacional al mismo tiempo que las importaciones objeto de investigación;
- b. el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC, porque la USITC basó determinadas constataciones de su determinación de existencia de amenaza de daño en conjeturas y posibilidades remotas; y
- c. el párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC, porque la USITC no ejerció "especial cuidado" en la investigación de que se trata.

7.200. Los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial rechace las alegaciones de Indonesia.³⁵⁹

³⁵⁵ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 13.

³⁵⁶ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 1 y 39. Cinco miembros de la Comisión determinaron que existía una amenaza de daño para la rama de producción nacional. Un miembro de la Comisión formuló una determinación positiva de existencia de daño actual. (Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 41-47) En nuestras constataciones, consideramos que la opinión de la mayoría constituye la opinión de la USITC.

³⁵⁷ Las partes han presentado al Grupo Especial la versión pública de la determinación definitiva de la USITC como Pruebas documentales IDN-18 y US-1. La versión de la determinación presentada por Indonesia contiene las opiniones de la USITC, pero no contiene el informe del personal (en el que se recopilan los datos en los que se basó la USITC y que forma parte integrante del informe de la USITC) que figura en las partes I a VII ni los apéndices de la determinación. Como la prueba documental presentada por los Estados Unidos (Prueba documental US-1) es la versión completa del informe de la USITC, e Indonesia también ha hecho referencia a la versión estadounidense de la determinación definitiva de la USITC en sus comunicaciones al Grupo Especial, en el presente informe nos referiremos a la prueba documental presentada por los Estados Unidos. Además, el Grupo Especial solicitó a los Estados Unidos que facilitaran la versión confidencial de la determinación definitiva de la USITC, que contiene datos confidenciales suprimidos de la versión pública. Los Estados Unidos respondieron que, por razones de confidencialidad, no podían presentar al Grupo Especial la versión confidencial de la determinación. (Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 68 del Grupo Especial). Además, las partes solo presentaron al Grupo Especial las versiones públicas de varias pruebas documentales, en particular las que contienen comunicaciones presentadas por las partes interesadas a la USITC. El Grupo Especial solicitó que las partes presentaran las versiones confidenciales de esas pruebas documentales; en el caso de la mayoría de los documentos, las partes indicaron que no podían hacerlo. Así sucede, por ejemplo, con el Escrito de APP a la USITC previo a la audiencia (Prueba documental IDN-45) y con las Observaciones finales de APP a la USITC (Prueba documental US-105). Basamos nuestro análisis en las pruebas obrantes en el expediente que se sometieron al Grupo Especial; en cualquier caso, Indonesia no ha formulado interpretación alguna que indique que la información que figura en la versión confidencial de los documentos pertinentes tenga relación con la resolución que podamos dar a las alegaciones de Indonesia.

³⁵⁸ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1).

³⁵⁹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 113.

7.6.2 Alegaciones al amparo del párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC (no atribución)

7.6.2.1 Introducción

7.201. Indonesia alega que la determinación de existencia de amenaza de daño formulada por la USITC es incompatible con el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC. Entendemos que Indonesia aduce que la USITC atribuyó a las importaciones objeto de investigación probables efectos desfavorables de otros tres factores de que tenía conocimiento que perjudicarían a la rama de producción nacional en el futuro al mismo tiempo que las importaciones objeto de investigación: a) la disminución de la demanda estadounidense de papel estucado o cuché; b) las importaciones procedentes de países que no eran objeto de investigación (las "importaciones que no eran objeto de investigación"); y c) la expiración de la bonificación fiscal relativa al "licor negro", una bonificación fiscal al combustible alternativo que recibieron en 2009 determinados productores estadounidenses.³⁶⁰

7.202. Indonesia sostiene que la USITC no separó ni distinguió debidamente los efectos desfavorables atribuibles a cada uno de los tres "otros factores" en su determinación de existencia de amenaza de daño. Indonesia aduce que el párrafo 5 del artículo 3 y el párrafo 5 del artículo 15 contienen tres prescripciones, relativas a: a) la no atribución; b) un examen concreto de "otros factores" utilizando modelos o estructuras económicos; y c) el aislamiento de los factores distintos de las importaciones objeto de investigación que causaron daño.³⁶¹ Indonesia aduce que la USITC actuó de manera incompatible con cada una de esas prescripciones. En opinión de Indonesia, la USITC constató la existencia de una amenaza de daño, no sobre la base de las importaciones objeto de investigación, sino debido a esos otros factores, entre otras causas. La USITC atribuyó los efectos de esos otros factores a las importaciones objeto de investigación, con lo que infringió el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC.³⁶² Indonesia aduce que la única conclusión razonable que cabe extraer de las pruebas sometidas a la USITC y la constatación de la USITC de que no existía daño *actual* era que era probable que la disminución prevista de la demanda, la expiración de la bonificación fiscal relativa al licor negro y las importaciones que no eran objeto de investigación causaran a la rama de producción nacional un daño que hiciera que la contribución de las importaciones objeto de investigación al daño inminente que amenazaba a la rama de producción nacional fuera insignificante.³⁶³

7.203. Los Estados Unidos sostienen que el análisis de la no atribución realizado por la USITC se ajustó al párrafo 5 del artículo 3 y el párrafo 5 del artículo 15. Los Estados Unidos aducen que la USITC separó y distinguió debidamente los efectos de otros factores de la amenaza de daño debida a las importaciones objeto de investigación en primer lugar al demostrar una fuerte relación causal entre las importaciones objeto de investigación y la amenaza de daño, y luego al explicar que los otros factores no anulaban esa relación y demostrar que las importaciones objeto de investigación tendrían efectos perjudiciales independientes de esos factores.³⁶⁴

7.6.2.2 Criterio jurídico en el marco del párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC

7.204. El texto del párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el del párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC son en gran medida idénticos. El párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping establece lo siguiente:

³⁶⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 4.

³⁶¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 99; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 53. En respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial acerca de si considera que la "no atribución" y el "aislamiento de otros factores" son conceptos distintos, Indonesia explicó que, a su juicio, el principio de la no atribución prohíbe a la autoridad investigadora atribuir a las importaciones objeto de investigación un daño o una amenaza de daño causados por otros factores, y el principio de "aislamiento de otros factores" obliga a la autoridad investigadora a identificar qué factores distintos de las importaciones objeto de investigación existen en el mercado que puedan estar afectando a los resultados de la rama de producción nacional. (Respuesta de Indonesia a la pregunta 44 del Grupo Especial).

³⁶² Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 63.

³⁶³ Respuesta de Indonesia a la pregunta 92 a) del Grupo Especial.

³⁶⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 294-297; declaración inicial de los Estados Unidos en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 54.

Habr  de demostrarse que, por los efectos del dumping que se mencionan en los párrafos 2 y 4, las importaciones objeto de dumping causan daño en el sentido del presente Acuerdo. La demostración de una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño a la rama de producción nacional se basará en un examen de todas las pruebas pertinentes de que dispongan las autoridades. *Estas examinarán también cualesquiera otros factores de que tengan conocimiento, distintos de las importaciones objeto de dumping, que al mismo tiempo perjudiquen a la rama de producción nacional, y los daños causados por esos otros factores no se habrán de atribuir a las importaciones objeto de dumping.* Entre los factores que pueden ser pertinentes a este respecto figuran el volumen y los precios de las importaciones no vendidas a precios de dumping, la contracción de la demanda o variaciones de la estructura del consumo, las prácticas comerciales restrictivas de los productores extranjeros y nacionales y la competencia entre unos y otros, la evolución de la tecnología y los resultados de la actividad exportadora y la productividad de la rama de producción nacional.³⁶⁵

El párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC establece lo siguiente:

Habrá de demostrarse que, por los efectos[*] de las subvenciones, las importaciones subvencionadas causan daño en el sentido del presente Acuerdo. La demostración de una relación causal entre las importaciones subvencionadas y el daño a la rama de producción nacional se basará en un examen de todas las pruebas pertinentes de que dispongan las autoridades. *Estas examinarán también cualesquiera otros factores de que tengan conocimiento, distintos de las importaciones subvencionadas, que al mismo tiempo perjudiquen a la rama de producción nacional, y los daños causados por esos otros factores no se habrán de atribuir a las importaciones subvencionadas.* Entre los factores que pueden ser pertinentes a este respecto figuran el volumen y los precios de las importaciones no subvencionadas del producto en cuestión, la contracción de la demanda o variaciones de la estructura del consumo, las prácticas comerciales restrictivas de los productores extranjeros y nacionales y la competencia entre unos y otros, la evolución de la tecnología y los resultados de la actividad exportadora y la productividad de la rama de producción nacional.³⁶⁶

[*nota de pie de página del original]⁴⁷ Según se enuncian en los párrafos 2 y 4.

7.205. Por consiguiente, las dos primeras frases de ambas disposiciones imponen a la autoridad investigadora la obligación de demostrar una relación causal entre las importaciones objeto de dumping o subvencionadas y el daño a la rama de producción nacional.³⁶⁷ Las dos últimas frases exigen que la autoridad investigadora no atribuya a las importaciones objeto de dumping o subvencionadas el daño causado por otros factores "de que teng[a] conocimiento", es decir, la prescripción de "no atribución". Las alegaciones de Indonesia se limitan a esta prescripción de no atribución.

7.206. A este respecto, el párrafo 5 del artículo 3 y el párrafo 5 del artículo 15 disponen que las autoridades investigadoras examinen cualquier factor: a) "distinto de las importaciones objeto de dumping o subvencionadas"; b) "de que tenga conocimiento" la autoridad; y c) que perjudique a la rama de producción nacional al mismo tiempo que las importaciones objeto de dumping o subvencionadas.³⁶⁸ La autoridad investigadora debe asegurarse de que no atribuye a las importaciones objeto de investigación el daño causado por ninguno de esos "otros factores"; en el contexto de una constatación de existencia de amenaza de daño, entendemos que esta obligación engloba la no atribución del daño debido a otros factores de que se tenga conocimiento *que amenacen causar daño* a la rama de producción nacional. Indonesia desglosa la prescripción de no atribución en tres prescripciones separadas: a) la no atribución; b) un examen concreto de "otros factores" utilizando modelos o estructuras económicos; y c) el aislamiento de los factores distintos de las importaciones objeto de investigación que causaron daño. No obstante, ni el texto del

³⁶⁵ Sin cursivas en el original.

³⁶⁶ Sin cursivas en el original.

³⁶⁷ En este sentido, recordamos que por "daño", tal y como se utiliza en esas disposiciones, se entiende, entre otras cosas, una amenaza de daño importante a una rama de producción nacional. (Acuerdo Antidumping, nota 9; y Acuerdo SMC, nota 45).

³⁶⁸ Informe del órgano de Apelación, CE - Accesorios de tubería, párrafo 175.

párrafo 5 del artículo 3 y el párrafo 5 del artículo 15 ni decisiones anteriores de la OMC respaldan ese desglose de la prescripción de no atribución. Antes bien, una evaluación adecuada de los efectos perjudiciales de "otros factores" "implic[a] la separación y distinción de los efectos perjudiciales de los otros factores y de los efectos perjudiciales de las importaciones objeto de dumping [o subvencionadas]".³⁶⁹ Esto exige una explicación satisfactoria de la naturaleza y la medida de los efectos perjudiciales de los otros factores, distinguiéndolos de los de las importaciones objeto de dumping (o subvencionadas).³⁷⁰

7.207. El Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC no especifican cómo se debe realizar el análisis de la no atribución, esto es, no prescriben ningún método ni enfoque que permita a la autoridad investigadora evitar atribuir daños causados por factores distintos de las importaciones objeto de dumping o subvencionadas.³⁷¹ Por consiguiente, a condición de que no atribuya a las importaciones objeto de dumping o subvencionadas los daños de otros factores, la autoridad investigadora "tiene libertad para elegir la metodología que utilizará en el examen de la 'relación causal' entre las importaciones objeto de dumping [o subvencionadas] y el daño".³⁷² En consonancia con la norma de examen aplicable, grupos especiales anteriores han considerado que es adecuado "ha[cer] un estudio detenido y a fondo" de las determinaciones de no atribución a fin de saber si las explicaciones dadas por la autoridad investigadora son "conclusiones tan razonables como aquellas a las que podría llegar una autoridad investigadora imparcial y objetiva a la luz de los hechos y los argumentos que tuviese ante sí y de las explicaciones aportadas".³⁷³

7.208. A este respecto, observamos que la opinión de Indonesia de que el examen que haga la autoridad investigadora de los otros factores debe ser cuantitativo y basarse en modelos o estructuras económicos forma parte integrante del argumento de Indonesia relativo a la supuesta obligación de hacer un examen "concreto" de los probables efectos futuros de "otros factores". Indonesia aduce que la USITC no examinó los "otros factores" en términos concretos, sino que se limitó a enumerarlos sin aplicar ningún modelo o estructura económicos concretos, algo que según Indonesia exigen el párrafo 5 del artículo 3 y el párrafo 5 del artículo 15.³⁷⁴ Indonesia adujo inicialmente que la autoridad investigadora está obligada a utilizar un análisis cuantitativo en todos los casos. Más adelante, Indonesia reconoció que en determinados casos, puede ser suficiente un análisis cualitativo, dependiendo de los hechos, pero mantuvo que en cualquier caso, el análisis de la no atribución que haga la autoridad investigadora en una determinación de existencia de amenaza debe ser tan riguroso como su análisis de la no atribución relativo al daño actual. Indonesia afirma que en el presente caso, el análisis de la no atribución realizado por la USITC en el contexto de la amenaza fue menos "concreto" y "riguroso" que su análisis de la cuestión de si las importaciones objeto de investigación causaron un daño actual a la rama de producción nacional.³⁷⁵

³⁶⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 223.

³⁷⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 226.

³⁷¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 224.

³⁷² Informe del Órgano de Apelación, *CE - Accesorios de tubería*, párrafo 189.

³⁷³ Véase, por ejemplo, el informe del Grupo Especial, *UE - Calzado (China)*, párrafo 7.483.

³⁷⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 111-113 (donde se cita el informe del Grupo Especial, *CE - Medidas compensatorias sobre las microplaquetas para DRAM*, párrafo 7.405).

³⁷⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 114; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 61; respuesta de Indonesia a la pregunta 43 b) del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 57-58. Indonesia afirma que la USITC utilizó medidas menos precisas en su análisis de la amenaza de daño que en su análisis del daño actual. Indonesia aduce que este último contiene "un análisis del volumen consistente en mediciones precisas del volumen de las importaciones objeto de investigación, las importaciones que no eran objeto de investigación, los envíos de la rama de producción nacional y la participación en el mercado", "un análisis de los precios basado en cuatro productos cuyos precios se recabaron" y "un análisis de la repercusión basado en varios indicadores de resultados comerciales y financieros", si bien este último "apli[ca] criterios menos precisos y amorfos expresados en términos generales tales como que 'los volúmenes crecientes de importaciones de bajo precio', 'restarán ventas a proveedores actuales como la rama de producción nacional' y 'obtendrán una mayor participación en el mercado estadounidense en el futuro inmediato'". (Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 58 (no se reproducen las notas de pie de página); Indonesia hizo afirmaciones similares en su declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 62). Como se indica *infra*, párrafo 7.326, Indonesia aduce también que el hecho de que la USITC supuestamente hiciera un análisis más concreto y riguroso del daño actual que de la amenaza de daño es incompatible con el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15.

7.209. Como acabamos de indicar, el párrafo 5 del artículo 3 y el párrafo 5 del artículo 15 no establecen límites ni directrices en lo que se refiere al método que puede utilizar una autoridad investigadora a los efectos del análisis de la no atribución. Indonesia no indica en qué parte del texto de esas disposiciones ni de decisiones anteriores fundamenta su afirmación de que las autoridades están obligadas, en determinadas situaciones, a basarse en métodos cuantitativos, estructuras o modelos económicos para valorar el daño causado por otros factores. De hecho, el propio informe del Grupo Especial citado por Indonesia en apoyo de su argumento, pese a señalar la conveniencia de utilizar estructuras o modelos económicos elementales, reconoce que las autoridades investigadoras no están obligadas a hacerlo:

Es evidente que el párrafo 5 del artículo 15 no impone un método en particular para realizar el análisis del nexo causal a que se refiere, siempre que la autoridad investigadora no atribuya a las importaciones subvencionadas los daños debidos a otros factores causales. El Órgano de Apelación no ha proporcionado orientación sobre la manera en que una autoridad investigadora debe examinar otros factores conocidos para asegurarse de que se cumple la prescripción en materia de no atribución. A nuestro juicio no basta simplemente con que una autoridad investigadora se limite a "marcar el recuadro". Una autoridad investigadora tiene que hacer algo más que simplemente enumerar otros factores conocidos para después descartar su papel con simples aseveraciones cualitativas, como que "el factor no contribuyó de manera significativa al daño" o "el factor no rompió el nexo causal entre las importaciones subvencionadas y el daño importante". A nuestro juicio, una autoridad investigadora debe hacer un mayor esfuerzo para cuantificar la repercusión de otros factores conocidos, en relación con las importaciones subvencionadas, *preferentemente utilizando estructuras o modelos económicos elementales. Como mínimo, el texto relativo a la no atribución del párrafo 5 del artículo 15 obliga a las autoridades investigadoras a dar una explicación satisfactoria de la naturaleza y la medida de los efectos perjudiciales de los otros factores, distinguiéndolos de los efectos perjudiciales de las importaciones subvencionadas.*[*]³⁷⁶

[*nota de pie de página del original]²⁸² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 226.

7.210. Estamos de acuerdo con esta opinión. Aunque es posible que, en función de la información obrante en el expediente sometida a la autoridad investigadora y las circunstancias de la investigación de que se trate, sea útil o deseable que la autoridad investigadora haga una evaluación cuantitativa de la repercusión de otros factores, no hay obligación de hacerlo: una explicación adecuadamente razonada de los efectos cualitativos de otros factores basada en las pruebas que se le hayan sometido será suficiente.³⁷⁷ La posición de Indonesia -incluida su indicación de que si la autoridad se basó en un análisis cuantitativo al analizar si las importaciones causaron un daño importante actual, debe hacer lo mismo en su análisis de la amenaza y su análisis de la no atribución en relación con la amenaza de daño- tampoco tiene en cuenta el hecho de que las determinaciones de existencia de amenaza de daño se basan, por definición, en previsiones, y que cuantificar los efectos perjudiciales de otros factores puede ser difícil o incluso imposible en tales circunstancias.³⁷⁸ Indonesia tampoco ha presentado ningún respaldo a su

³⁷⁶ Informe del Grupo Especial, *CE - Medidas compensatorias sobre las microplaquetas para DRAM*, párrafo 7.405. (sin cursivas en el original)

³⁷⁷ Véase también el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafo 7.360: "el párrafo 5 del artículo 15 no prevé la obligación de cuantificar el daño causado por las supuestas importaciones subvencionadas y por las importaciones no sujetas a investigación, respectivamente".

³⁷⁸ A este respecto, estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que, aunque la autoridad investigadora puede recopilar y analizar datos relativos a las importaciones objeto de investigación y los resultados de la rama de producción durante el período objeto de la investigación al analizar tanto el daño actual como la amenaza de daño,

[E]s obvio que no puede haber datos sobre los futuros volúmenes y efectos en los precios de las importaciones objeto de investigación. El párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC reconocen esta diferencia entre el análisis del pasado (para el que se dispone de datos) y del futuro (para el que no se dispone de datos), motivo por el cual prevén, por ejemplo, que las autoridades investigadoras examinen "la probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones" sobre la base de las tendencias durante el período objeto de la investigación y la capacidad de los exportadores objeto de investigación.
(Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 129 (el subrayado figura en el original)).

afirmación de que, al determinar la compatibilidad con la prescripción de no atribución, los grupos especiales deben comparar el análisis de la no atribución realizado por la autoridad en su determinación de existencia de amenaza de daño con el análisis realizado por la autoridad en el contexto del daño actual. No hay nada en el texto de esas disposiciones que dé a entender que haya que adoptar un enfoque comparativo de ese tipo. Al examinar si el análisis de la no atribución realizado por una autoridad en un contexto de amenaza de daño es suficiente desde el punto de vista jurídico, la evaluación se debe centrar en la propia determinación y en las explicaciones proporcionadas por la autoridad al formularla.

7.211. A la luz de lo expuesto *supra*, la cuestión principal que hay que abordar al analizar las alegaciones de Indonesia acerca de la no atribución es si, en su determinación de existencia de amenaza de daño, la USITC se aseguró de no atribuir a las importaciones objeto de dumping y subvencionadas procedentes de Indonesia y China ningún (futuro) daño que probablemente fueran a causar supuestos "otros factores". Al examinar la cuestión, en la medida en que los argumentos de Indonesia plantean cuestiones a este respecto, analizaremos si la USITC dio una explicación satisfactoria de la naturaleza y la medida de los probables efectos perjudiciales de los otros factores, distinguiéndolos de los probables efectos perjudiciales de las importaciones subvencionadas, y si las explicaciones de la USITC nos permiten determinar que las conclusiones a las que llegó son conclusiones razonables a las que podría llegar una autoridad investigadora imparcial y objetiva basándose en los hechos y argumentos que tuviera ante sí la USITC.

7.212. En nuestro análisis examinaremos en primer lugar dos argumentos generales que formula Indonesia en relación con el análisis de la no atribución realizado por la USITC, antes de examinar las alegaciones concretas de Indonesia relativas a cada uno de los supuestos "otros factores". No obstante, antes de hacerlo resumimos brevemente los aspectos pertinentes de la determinación de la USITC.

7.6.2.3 El examen por la USITC de los tres supuestos "otros factores"

7.213. El análisis de la no atribución realizado por la USITC en relación con su determinación de existencia de amenaza de daño figura en su análisis de la repercusión futura de las importaciones objeto de investigación en la rama de producción nacional. Sin embargo, la USITC también examinó la disminución de la demanda (tanto la que tuvo lugar durante el período objeto de la investigación como la disminución prevista), la bonificación fiscal relativa al licor negro y las importaciones que no eran objeto de investigación en las secciones de su determinación relativas al volumen -actual y futuro- de las importaciones objeto de investigación y los efectos -actuales y futuros- en los precios de las importaciones objeto de investigación, así como en la sección de su determinación en la que examinó la repercusión -también actual y futura- de las importaciones objeto de investigación en la rama de producción nacional.

7.214. En lo que se refiere al volumen de las importaciones objeto de investigación durante el período objeto de la investigación, la USITC señaló que, al tiempo que el consumo aparente de papel estucado o cuché en los Estados Unidos descendió un 21,3% de 2007 a 2009, las importaciones objeto de investigación fueron la única fuente que registró un aumento del volumen; los volúmenes de la rama de producción nacional y de las importaciones que no eran objeto de investigación disminuyeron durante el período.³⁷⁹

7.215. En lo que se refiere al volumen futuro de las importaciones objeto de investigación, la USITC recordó que aunque la demanda estadounidense había descendido de 2007 a 2009, el volumen y la participación en el mercado de las importaciones objeto de investigación habían aumentado.³⁸⁰ Asimismo, declaró que aunque "se esperaba que [la demanda estadounidense] siguiese siendo baja en el futuro próximo", era probable que los productores objeto de investigación trataran de hacerse con los pedidos que surgieran, vista la agresividad con la que se comportaron para obtener ventas y participación en el mercado durante el período objeto de la investigación.³⁸¹

7.216. En lo que se refiere a los efectos en los precios durante el período objeto de la investigación, la USITC constató que las importaciones objeto de investigación redujeron los

³⁷⁹ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 26-27.

³⁸⁰ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 27.

³⁸¹ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 29.

precios internos al menos en cierta medida durante parte del período objeto de la investigación, pero no llegó a constatar una reducción de los precios significativa debida a las importaciones objeto de investigación porque otros factores -la disminución de la demanda y la bonificación fiscal relativa al licor negro- "probablemente también contribuyeron de manera importante a bajar los precios", y no pudo juzgar si cabía atribuir efectos significativos en los precios a las importaciones objeto de investigación.³⁸² En lo que se refiere a la contención de la subida de los precios, la USITC observó que aunque la relación entre el costo de las mercancías vendidas y las ventas netas de la rama de producción nacional había aumentado de 2007 a 2009, "otros factores", en particular los efectos de la bonificación fiscal relativa al licor negro, hicieron que esa relación fuese un indicador menos fiable de que la rama de producción estaba experimentando una presión sobre la relación costo-precio cada vez mayor.³⁸³ La USITC añadió que, aunque la rama de producción experimentó en efecto una presión sobre la relación costo-precio, "es posible que factores distintos de las importaciones objeto de investigación hayan impedido a los productores nacionales elevar los precios, por ejemplo la aceleración de la caída de la demanda de 2007 a 2009".³⁸⁴ Sobre esta base, la USITC no constató que hubiera pruebas de que las importaciones objeto de investigación hubiesen impedido aumentos de los precios que de otro modo se habrían producido en un grado significativo durante el período objeto de la investigación.³⁸⁵

7.217. En lo que se refiere a los efectos futuros en los precios, la USITC señaló que "según las previsiones, la demanda estadounidense de determinado papel estucado o cuché disminuir[ía] levemente en los próximos dos años", y consideró que, por consiguiente, los eventuales aumentos de los volúmenes de las importaciones objeto de investigación no serían absorbidos por el aumento de la demanda.³⁸⁶ La USITC constató además que los "otros factores" que había determinado que tenían efectos negativos en los precios internos durante el período objeto de la investigación, es decir, la disminución de la demanda y la bonificación fiscal relativa al licor negro, "no desempeñar[ían] el mismo papel en el futuro inmediato", y en consecuencia que las importaciones objeto de investigación serían un "factor fundamental" que afectaría a los precios.³⁸⁷ En general, en lo que se refiere a los futuros efectos de las probables importaciones futuras en los precios, la USITC concluyó que el aumento cuantitativo de las importaciones objeto de investigación, vendidas a precios agresivos, presionaría a los productores nacionales para que bajaran sus precios "en un mercado que se estaba recuperando de una severa contracción de la demanda". Sobre esta base, concluyó que era probable que las importaciones objeto de investigación causasen una reducción de los precios o una contención de la subida de los precios significativas en un futuro inmediato.³⁸⁸

7.218. En su análisis de la repercusión de las importaciones objeto de investigación durante el período objeto de la investigación, la USITC recordó que de 2007 a 2009, el consumo

³⁸² Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 33:

[L]a demanda de determinado papel estucado o cuché se redujo significativamente y el consumo aparente en los Estados Unidos cayó un 14,7% de 2008 a 2009. La bonificación fiscal relativa al licor negro estimuló un aumento de la producción de pasta por los productores nacionales en 2009, lo cual contribuyó a una disminución de los precios de la fibra/pasta que es un insumo fundamental para la producción de papel estucado o cuché. Constatamos que el hecho de que los precios internos no se recuperaran significativamente en el período intermedio de 2010, ni siquiera después de que las importaciones objeto de investigación cesaran en su mayor parte en marzo de 2010, es un indicio del importante papel que desempeñaban en el mercado los factores distintos de las importaciones objeto de investigación. Por consiguiente, aunque constatamos que hay algunas pruebas de reducción de los precios debida a las importaciones objeto de investigación, no constatamos que el conjunto de las importaciones objeto de investigación procedentes de China e Indonesia redujera significativamente los precios del producto nacional similar en el mercado de los Estados Unidos. (no se reproducen las notas de pie de página)

³⁸³ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 33.

³⁸⁴ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 33.

³⁸⁵ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 33.

³⁸⁶ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 34.

³⁸⁷ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 34:

Es probable que el consumo interno disminuya solo levemente de 2010 a 2011. Aunque es probable que la atonía de la demanda limite la recuperación de los precios en cierta medida, no hay previsiones de que se vaya a producir una caída pronunciada del consumo similar a la que se produjo en 2009. Además, la bonificación fiscal relativa al "licor negro" expiró en 2009 y no es probable que se renueve. Sin el predominio de esas otras fuerzas del mercado, prevemos que los significativos volúmenes de las importaciones objeto de investigación constituyan un factor fundamental de los precios del mercado interno.

³⁸⁸ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 35.

estadounidense cayó un 21,3%, y señaló que "la mayoría de los indicadores de resultados de la rama de producción nacional cayeron" durante ese período.³⁸⁹ La USITC señaló que la situación de la rama de producción nacional mejoró en el período intermedio de 2010 en comparación con el período intermedio de 2009. Asimismo, señaló que en el período 2007-2009, las participaciones en el mercado de la rama de producción nacional y las importaciones objeto de investigación habían aumentado a costa de las importaciones que no eran objeto de investigación, cuya participación en el mercado cayó 9,3 puntos porcentuales.³⁹⁰ En general, la USITC no constató un nexo causal suficiente como para poder determinar que las importaciones objeto de investigación estuviesen teniendo una repercusión desfavorable significativa en la rama de producción nacional. La USITC señaló que el deterioro "de casi todos los indicadores de resultados de la rama de producción nacional entre 2007 y 2009 coincidió con la desaceleración económica y una pronunciada disminución de la demanda de determinado papel estucado o cuché". Asimismo, señaló que los productores nacionales recibieron una corriente de ingresos significativa por la bonificación fiscal relativa al licor negro en 2009, lo cual los animó a producir mayores volúmenes de pasta, y podría haberlos protegido hasta cierto punto de las bajadas de los precios del papel estucado o cuché que se produjeron en 2009.³⁹¹

7.219. En su análisis de la probable repercusión de las importaciones objeto de investigación en el futuro inmediato, la USITC constató en primer lugar que la rama de producción era vulnerable a un daño importante, habida cuenta de la tendencia a la baja de la mayoría de sus indicadores de resultados durante el período objeto de la investigación; en este contexto, también consideró que la bonificación fiscal relativa al licor negro, que expiró en 2009, no sería un factor que mitigase el daño en el futuro, como había sido durante la última parte del período objeto de la investigación:

Aun teniendo en cuenta la disminución general del consumo aparente en los Estados Unidos durante el período objeto de la investigación, las tendencias descendentes de prácticamente todos los indicadores de los resultados de la rama de producción nacional durante el período examinado tienen gran preponderancia en nuestra consideración de la repercusión de las importaciones objeto de investigación en el futuro inmediato. ... Somos conscientes de que los indicadores financieros de la rama de producción nacional habrían podido ser peores en 2009 de no ser por los ingresos que recibió por la bonificación fiscal relativa al licor negro. Como se ha indicado, esa bonificación fiscal expiró en 2009, por lo que los eventuales beneficios que hubiera podido recibir la rama de producción nacional por ese concepto en 2009 no continuarán en el futuro inmediato. Aunque la demanda se recuperó algo en el período intermedio de 2010, y una gran mayoría de las importaciones objeto de investigación desapareció del mercado, la relación entre el costo de las mercancías vendidas y las ventas de la rama de producción nacional siguió aumentando a medida que siguieron disminuyendo el número de trabajadores dedicados a la producción y los márgenes de explotación. Por consiguiente, constatamos que la rama de producción es vulnerable al daño importante.³⁹²

7.220. La USITC consideró que, como resultado de las tendencias descendentes y dada su vulnerabilidad, la rama de producción nacional "probablemente continuar[ía] registrando niveles de empleo, ventas netas, ingresos de explotación y rentabilidad aún menores, a medida que volúmenes cada vez mayores de importaciones objeto de investigación de bajo precio entr[as]en en el mercado estadounidense y compit[iese]n con el producto nacional similar".³⁹³ La USITC consideró que, habida cuenta de las previsiones de disminución del consumo estadounidense, el mercado estadounidense no podría dar cabida a un aumento de las importaciones objeto de investigación sin que la rama de producción nacional sufriera un daño importante y, en este contexto, los futuros volúmenes de importaciones objeto de investigación no responderían a un aumento de la demanda, sino que quitarían ventas a los proveedores existentes, incluida la rama de producción nacional. La USITC concluyó que, dado que la rama de producción nacional ya estaba debilitada, a menos que se emitieran órdenes de derechos antidumping y derechos compensatorios, se produciría un daño importante debido a las importaciones objeto de

³⁸⁹ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 35.

³⁹⁰ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 36.

³⁹¹ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 37. La USITC también señaló cierta falta de correlación temporal entre las variaciones de los volúmenes de importación y la situación de la rama de producción nacional.

³⁹² Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 38

³⁹³ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 38.

investigación, y constató que había una "probable relación causal entre las importaciones objeto de investigación y una repercusión desfavorable inminente en la rama de producción nacional".³⁹⁴

7.221. En su análisis de la no atribución propiamente dicho, la USITC consideró si había otros factores, a saber, los bajos niveles de consumo interno y las importaciones que no eran objeto de investigación, que probablemente tendrían una repercusión inminente en la rama de producción nacional. Llegó a la conclusión de que la leve disminución de la demanda prevista para 2010-2012 no "haría insignificante" la relación causal entre las importaciones objeto de investigación previstas y el probable daño inminente:

Como se ha indicado, se prevé que el consumo estadounidense de determinado papel estucado o cuché disminuya levemente de 2010 a 2011. Aunque un nivel de consumo más bajo probablemente limite las oportunidades de venta de la rama de producción nacional y reduzca los posibles aumentos de precios hasta cierto punto, la disminución no es tan importante como para hacer insignificantes los probables efectos de las importaciones objeto de investigación que hemos descrito *supra*.³⁹⁵

7.222. La USITC también constató que las importaciones que no eran objeto de investigación no eran "otro factor" que hiciese insignificantes los probables efectos de las importaciones objeto de investigación como causa de daño inminente a la rama de producción nacional.³⁹⁶

7.223. El análisis que exponemos *infra* se centra en las explicaciones que figuran en este análisis de la no atribución en relación con la amenaza de daño a la rama de producción nacional, si bien también tiene en cuenta el examen que hizo la USITC de otros factores en otras partes de su determinación.

7.6.2.4 La reexposición por la USITC del criterio jurídico previsto en la legislación estadounidense

7.224. Indonesia aduce que la exposición que hace la USITC en la sección de su determinación en la que analiza los "criterios jurídicos" pertinentes previstos en la legislación estadounidense -en donde afirma que la USITC "no tiene que aislar el daño causado por otros factores del daño causado por las importaciones objeto de comercio desleal"- deja claro que la USITC actuó de manera incompatible con lo que según Indonesia constituye la obligación de "aislar" la amenaza de daño resultante de otros factores.³⁹⁷ Los Estados Unidos sostienen que el párrafo 5 del artículo 3 y el párrafo 5 del artículo 15 no contienen una prescripción sobre el "aislamiento" distinta de la necesidad de "distinguir" el daño causado por otros factores, que la declaración de la USITC en la que se centra Indonesia formaba parte de la reexposición por la USITC de la legislación estadounidense aplicable, y que la USITC sí que "separó y distinguió" (es decir, en la práctica "aisló") los efectos de otros factores.³⁹⁸

³⁹⁴ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 38. También resulta evidente que la USITC concedió un peso significativo a la vulnerabilidad de la rama de producción nacional al llegar a esta conclusión si se observa la declaración de la USITC (*ibid.*, página 38) de que "las tendencias descendentes de prácticamente todos los indicadores de los resultados de la rama de producción nacional durante el período examinado tienen gran preponderancia en nuestra consideración de la repercusión de las importaciones objeto de investigación en el futuro inmediato" y la conclusión definitiva de su análisis de la existencia de amenaza de daño:

[H]abida cuenta de la vulnerabilidad de la rama de producción nacional, junto con la probabilidad de que el conjunto de las importaciones objeto de investigación aumente significativamente en el futuro inmediato a precios que probablemente sean inferiores a los del producto nacional similar y reduzcan los precios internos o contengan su subida en una medida significativa, se producirá un daño importante debido a las importaciones objeto de investigación si no se emiten órdenes de derechos antidumping y órdenes de derechos compensatorios contra las importaciones objeto de investigación. Por consiguiente, concluimos que la rama de producción nacional de determinado papel estucado o cuché sufre una amenaza de daño importante debido al conjunto de las importaciones objeto de investigación procedentes de China e Indonesia.

(*Ibid.*, página 39).

³⁹⁵ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 38-39.

³⁹⁶ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 39.

³⁹⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 118-121 (donde se cita el Extracto de la determinación definitiva de la USITC, páginas 3-39 y C-3-C-7 (Prueba documental IDN-18), página 18).

³⁹⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 630.

7.225. La exposición de la USITC a la que hace referencia Indonesia aparece en el siguiente análisis de la legislación estadounidense aplicable:

Los antecedentes legislativos muestran que la Comisión debe examinar factores distintos de las importaciones objeto de investigación para asegurarse de que no está atribuyendo a las importaciones objeto de investigación un daño derivado de otros factores, inflando de ese modo una causa de daño que de otro modo sería tangencial, hasta transformarla en una causa que cumple las condiciones jurídicas para ser considerada un daño importante. *Sin embargo, al hacer su examen, la Comisión no tiene que aislar el daño causado por otros factores del daño causado por las importaciones objeto de comercio desleal.* El criterio de que el daño deba ser "debido a" tampoco exige que las importaciones objeto de comercio desleal sean la causa "principal" del daño ni contempla que haya que sopesar el daño derivado de las importaciones objeto de comercio desleal frente a otros factores, como las importaciones que no son objeto de investigación, que puedan estar contribuyendo al daño general a una rama de producción. Es evidente que la existencia de daño causado por otros factores no obliga a una determinación negativa.

La evaluación de si el daño importante a la rama de producción nacional es "debido a" las importaciones objeto de investigación "no obliga a la Comisión a abordar la cuestión de la relación causal de ninguna manera concreta", siempre que "sea razonable atribuir el daño a la rama de producción nacional a las importaciones objeto de investigación" y la Comisión "[se] asegur[e] de que no atribuye el daño procedente de otras fuentes a las importaciones objeto de investigación". De hecho, el Circuito Federal ha examinado y confirmado varios métodos de la Comisión y ha desautorizado la "aplicación rígida de una fórmula concreta".³⁹⁹

7.226. Pese a que esta exposición de la legislación estadounidense proporciona información sobre cómo la interpreta la USITC, no consideramos que sea determinante en lo que respecta a la compatibilidad de la determinación formulada por la USITC con el párrafo 5 del artículo 3 y el párrafo 5 del artículo 15. La compatibilidad del análisis de la no atribución realizado por la USITC con esas disposiciones se debe determinar en función de si, en su determinación, la USITC se aseguró debidamente de que no atribuyó a las importaciones objeto de dumping y subvencionadas un daño causado por otros factores.⁴⁰⁰

³⁹⁹ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 18-19. (sin cursivas en el original; no se reproducen las notas de pie de página)

⁴⁰⁰ Además, somos reacios a interpretar que la declaración de la USITC de que, de conformidad con la legislación estadounidense, "no tiene que aislar el daño causado por otros factores del daño causado por las importaciones desleales" demuestre que la USITC no consideró necesario "separar y distinguir" los efectos perjudiciales de distintos factores causales. Indonesia se basa en el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Acero laminado en caliente* para afirmar que el párrafo 5 del artículo 3 y el párrafo 5 del artículo 15 obligan a la autoridad investigadora a "aislar" el daño causado por otros factores. (Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 118-119 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 226)). Sin embargo, la opinión del Órgano de Apelación fue más matizada:

Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Derechos antidumping sobre el salmón del Atlántico* declaró correctamente que no es necesario "aislar" los efectos perjudiciales de los otros factores de los efectos perjudiciales de las importaciones objeto de dumping. No estamos seguros de lo que quería dar a entender el Grupo Especial, en esa diferencia, al utilizar la palabra "aislar". No obstante, estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que puede haber una interacción entre los distintos factores causales que actúan sobre una rama de producción nacional y en que los efectos de esos factores pueden muy bien estar relacionados entre sí, de manera que se ejerza un efecto *combinado* en la rama de producción nacional. Por lo tanto, reconocemos que puede no ser fácil, en la práctica, separar y distinguir los efectos perjudiciales de distintos factores causales. No obstante, aunque el proceso quizá no resulte fácil, esto es precisamente lo que contempla la prescripción relativa a la no atribución. Si los efectos perjudiciales de las importaciones objeto de dumping y de los otros factores de que se tiene conocimiento siguen estando confundidos y no pueden distinguirse entre sí, simplemente no habrá manera de saber si el daño atribuido a las importaciones objeto de dumping fue causado, en realidad, por otros factores. Por lo tanto, el párrafo 5 del artículo 3 obliga a las autoridades encargadas de la investigación a desarrollar el proceso de evaluación apropiada y separación y distinción de los efectos perjudiciales de las importaciones objeto de dumping y de los de los otros factores causales de que tengan conocimiento.

7.6.2.5 La constatación de existencia de vulnerabilidad formulada por la USITC

7.227. Indonesia está en desacuerdo con el hecho de que, tras constatar que la disminución de la demanda, junto con la expiración de la bonificación fiscal relativa al licor negro, hicieron vulnerable a la rama de producción nacional⁴⁰¹, la USITC constataste que las importaciones objeto de investigación amenazaban perjudicar a la rama de producción nacional en un futuro inmediato. Indonesia considera que si la rama de producción nacional quedó en situación de vulnerabilidad por otros factores, la autoridad investigadora no puede constatar la existencia de una amenaza de daño causada por las importaciones objeto de investigación. Indonesia señala además que la situación de vulnerabilidad de la rama de producción nacional estadounidense pesó mucho en el análisis de la existencia de amenaza de daño que hizo la USITC, que resultó positivo.⁴⁰² Indonesia aduce que en lugar de constatar que la vulnerabilidad de la rama de producción nacional aumentaba la probabilidad de que las importaciones objeto de investigación amenazaran causar daño, la USITC tendría que haber analizado la repercusión de las importaciones objeto de investigación en la rama de producción nacional durante el período objeto de la investigación de manera aislada, aislando los demás factores y, sobre la base de ese análisis, determinar si la amenaza de daño era probable teniendo en cuenta la situación de la rama de producción no afectada por esos otros factores.⁴⁰³

7.228. Los Estados Unidos aducen que la evaluación que hizo la USITC de la vulnerabilidad se basó en la situación de la rama de producción nacional al final del período objeto de la investigación, *sobre la base de las tendencias de sus indicadores de resultados durante el período objeto de la investigación*. No se basó exclusivamente, como afirma Indonesia, en determinados sucesos que tuvieron lugar al final del período objeto de la investigación, a saber, la expiración de la bonificación fiscal relativa al licor negro y la disminución de la demanda.⁴⁰⁴ De hecho, los Estados Unidos afirman que esos dos elementos, la leve disminución de la demanda y la expiración de la bonificación fiscal relativa al licor negro, representaron cambios en las circunstancias respecto a las circunstancias que concurren durante la parte anterior del período objeto de la investigación, en las que se basa la conclusión de la USITC de que el probable aumento significativo de las importaciones objeto de investigación sería un factor fundamental de los precios internos en el futuro inmediato, y probablemente reduciría los precios en una medida significativa.⁴⁰⁵ Además, los Estados Unidos aducen que la USITC citó la disminución de la demanda y la expiración de la bonificación fiscal relativa al licor negro al evaluar la "vulnerabilidad" de la rama de producción nacional cuando estableció la situación fundamental de la rama de producción nacional con el fin de analizar a continuación la amenaza, incluida la no atribución. Por consiguiente, según los Estados Unidos, el análisis que hizo la USITC de la "vulnerabilidad" no formó parte de su análisis de la no atribución, sino que fue un prelude a ese análisis de la amenaza.⁴⁰⁶

7.229. Los Estados Unidos aducen además que grupos especiales anteriores han reconocido que la constatación por una autoridad investigadora de que una rama de producción es vulnerable al daño importante reduciría la magnitud de las modificaciones en las circunstancias que son necesarias para causar un daño importante a la rama de producción en el futuro inmediato.⁴⁰⁷ Los Estados Unidos aducen que el argumento de Indonesia conduciría a un callejón sin salida: la

(Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 228 (las cursivas figuran en el original)).

A nuestro juicio, en este pasaje el Órgano de Apelación distinguió claramente entre la obligación de "separar y distinguir" los efectos de otros factores de una supuesta obligación de "aislar" esos factores, y constató que la primera era obligatoria, pero la segunda no.

⁴⁰¹ En sus comunicaciones, Indonesia se refiere a veces a la desaceleración económica y la disminución de la demanda como la causa de la vulnerabilidad de la rama de producción estadounidense; otras veces, hace referencia a la disminución de la demanda y la expiración de la bonificación fiscal relativa al licor negro.

⁴⁰² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 109 y 116; y respuesta de Indonesia a la pregunta 92 a) del Grupo Especial.

⁴⁰³ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 62; y respuesta de Indonesia a la pregunta 41 del Grupo Especial.

⁴⁰⁴ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 115.

⁴⁰⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 296-299.

⁴⁰⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 293.

⁴⁰⁷ Declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 52 (donde se hace referencia a los informes del Grupo Especial, *Egipto - Barras de refuerzo de acero*, párrafo 7.91; y *México - Jarabe de maíz*, párrafo 7.140); segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 114 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Egipto - Barras de refuerzo de acero*, párrafo 7.91).

teoría de Indonesia sugiere que una constatación de vulnerabilidad derivada de consideraciones distintas de las importaciones objeto de investigación impediría atribuir ningún daño futuro posterior a las importaciones objeto de investigación y por consiguiente impediría una constatación de existencia de amenaza de daño; pero si no se ha demostrado que la rama de producción nacional sea vulnerable, las importaciones objeto de investigación no pueden ser una amenaza para la rama de producción. El resultado sería que las autoridades investigadoras no podrían formular constataciones de existencia de amenaza de daño importante, una hipótesis que haría superfluos los párrafos 7 y 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y los párrafos 7 y 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC.⁴⁰⁸

7.230. Entendemos que Indonesia aduce que la USITC atribuyó indebidamente a las importaciones objeto de investigación el daño causado por la expiración de la bonificación fiscal relativa al licor negro y la disminución de la demanda porque se basó en su constatación de vulnerabilidad al evaluar la probable repercusión futura de las importaciones objeto de investigación, sin tener debidamente en cuenta el hecho de que la vulnerabilidad de la rama de producción nacional había sido causada por esos otros factores, y no por las importaciones objeto de investigación.⁴⁰⁹

7.231. Observamos que los grupos especiales de varias diferencias anteriores han considerado que es adecuado, e incluso necesario, que las autoridades investigadoras examinen en primer lugar la situación actual de la rama de producción nacional, antes de examinar si está sufriendo una amenaza de daño debido a las importaciones objeto de investigación. En particular, el Grupo Especial que examinó el asunto *Egipto - Barras de refuerzo de acero* explicó lo siguiente:

Como cuestión de simple lógica, parecería que, a fin de determinar la probabilidad de que un cambio determinado en las circunstancias hiciera que una rama de producción comenzara a experimentar daños importantes actuales, sería necesario conocer la situación de la rama de producción nacional desde el comienzo. Por ejemplo, si una rama de producción está aumentando su producción, rentas, empleo, etc., y está obteniendo un nivel récord de beneficios, aun si las importaciones objeto del dumping están aumentando rápidamente, presumiblemente sería más difícil para la autoridad investigadora concluir que esta rama de producción está amenazada de daño inminente que en el caso de que su producción, ventas, empleo, beneficios y otros indicadores fueran bajos o estuvieran declinando.⁴¹⁰

7.232. Recientemente, el Grupo Especial que examinó el asunto *UE - Biodiésel (Argentina)* observó que el concepto de daño no se limita a una situación en la que la situación de una rama de producción nacional "sana" empeora durante el período objeto de la investigación, sino que también abarca circunstancias en las que una rama de producción nacional que ya se encuentra en una situación difícil al principio del período objeto de la investigación ve cómo se deteriora su situación:

[E]l hecho de que una rama de producción esté en buena o mala condición al comienzo del período examinado no es determinante respecto de la cuestión de si las importaciones objeto de dumping causaron un daño importante. ... el concepto de daño en el artículo 3 del Acuerdo Antidumping no se limita a la situación en que una rama de producción sana es dañada por importaciones objeto de dumping. La idea de "daño" exige más bien, a nuestro juicio, una indagación respecto de si la situación de rama de producción *se deterioró* durante el período considerado. Nuestra opinión

⁴⁰⁸ Declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 53; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 119-120; y declaración inicial de los Estados Unidos en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 36.

⁴⁰⁹ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 60; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 54.

⁴¹⁰ Informe del Grupo Especial, *Egipto - Barras de refuerzo de acero*, párrafo 7.91. Véase también el informe del Grupo Especial, *México - Jarabe de maíz*, párrafo 7.131:

[E]l texto del Acuerdo Antidumping requiere que en una determinación de la existencia de una amenaza de daño se examinen los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3.

El párrafo 7 del artículo 3 indica otros factores adicionales que deben considerarse en un caso de amenaza de daño, pero no anula la obligación de examinar la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional de conformidad con lo prescrito en el párrafo 4 del artículo 3.

encuentra respaldo en el hecho de que el propio párrafo 5 del artículo 3 contempla la posibilidad de que haya más de un factor causante de daño.⁴¹¹

7.233. Estamos de acuerdo con la interpretación del Grupo Especial que examinó el asunto *UE - Biodiésel (Argentina)*. En nuestra opinión, cabe aplicar las mismas consideraciones en el contexto de un análisis de la existencia de amenaza. El hecho de que otros factores hayan podido contribuir a hacer que la rama de producción nacional sea "vulnerable" -es decir, más susceptible de sufrir daño en el futuro- no impide, a nuestro juicio, que una autoridad investigadora constataste una relación causal entre las importaciones objeto de investigación y una amenaza de daño futuro a la rama de producción nacional. Por consiguiente, en la medida en que Indonesia está dando a entender que el hecho de que la situación vulnerable de la rama de producción nacional fuese causada por factores distintos de las importaciones objeto de dumping o subvencionadas obliga a la autoridad a no atribuir un daño futuro a las importaciones objeto de investigación o le impide constatar la existencia de amenaza de daño, consideramos que ni el artículo 3 ni el artículo 15 respaldan esa idea. Rechazamos la opinión de que, si se constata que una rama de producción nacional es vulnerable a un daño futuro por razones distintas del efecto de las importaciones objeto de investigación durante el período objeto de la investigación, no se pueda constatar que está amenazada de daño por las futuras importaciones objeto de investigación. Dicho esto, cuando haya otros factores que hayan contribuido a la vulnerabilidad de una rama de producción nacional, cabría esperar que la autoridad investigadora tuviese en cuenta y examinase la probable repercusión futura de esos otros factores, a fin de asegurarse de que cualquier probable daño futuro resultante de esos otros factores no sea atribuido a las importaciones objeto de investigación.

7.234. En el presente caso, sobre la base de su examen de diversos factores, la USITC constató que la rama de producción nacional era vulnerable al final del período objeto de la investigación.⁴¹² La USITC llegó a esta conclusión al examinar la cuestión de la existencia de amenaza de daño, una vez hubo determinado que no hubo daño importante actual debido a las importaciones objeto de investigación durante el período objeto de la investigación. En el proceso que la llevó a esta última conclusión, la USITC determinó que el deterioro de la situación de la rama de producción nacional coincidió con la desaceleración económica y una pronunciada disminución de la demanda de papel estucado o cuché.⁴¹³ Sobre esta base, y teniendo en cuenta el hecho de que cuando la mayor parte de las importaciones objeto de investigación dejó el mercado en el período intermedio de 2010 al estar en curso la investigación, muchos de los indicadores de resultados de la rama de producción nacional no mejoraron, la USITC "no constat[ó] la existencia de un suficiente nexo causal necesario para formular una determinación de que ... las importaciones objeto de investigación est[uvieran] teniendo una repercusión desfavorable significativa en la rama de producción nacional".⁴¹⁴ Sin embargo, pese al descenso de la demanda, las tendencias descendentes de prácticamente todos los indicadores de los resultados de la rama de producción nacional durante el período tuvieron gran preponderancia en la consideración de la repercusión de las importaciones objeto de investigación en el futuro inmediato dentro de la conclusión de la USITC de que la rama de producción era vulnerable al daño importante.⁴¹⁵

7.235. La USITC consideró que esta vulnerabilidad hacía que la rama de producción nacional fuese más susceptible a un daño futuro causado por el aumento de las importaciones objeto de investigación.⁴¹⁶ Al contrario de lo que afirma Indonesia, la USITC no constató que la expiración de

⁴¹¹ Informe del Grupo Especial, *UE - Biodiésel (Argentina)*, párrafo 7.469. (no se reproduce la nota de pie de página; las cursivas figuran en el original)

⁴¹² Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 38.

⁴¹³ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 37.

⁴¹⁴ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 38. La USITC había constatado que había "algunas pruebas de que las importaciones redujeron los precios internos, pero el expediente no establec[ía] que los efectos de las importaciones objeto de investigación en los precios internos fuesen significativos". (*Ibid.*, página 37).

⁴¹⁵ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 38.

⁴¹⁶ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 38: "*Dado que la rama de producción ya está debilitada*, concluimos que, a menos que se emitan órdenes de derechos antidumping y derechos compensatorios, volúmenes significativos de las importaciones objeto de dumping y subvencionadas obtendrán más participación en el mercado estadounidense en un futuro inmediato y se producirá un daño importante debido a las importaciones objeto de investigación". (sin cursivas en el original) La USITC consideró además que, a la luz de las *previsiones* que apuntaban a una leve disminución de la demanda, el crecimiento futuro de los volúmenes de las importaciones no respondería a un aumento de la demanda, sino que restaría ventas a proveedores actuales, como la rama de producción nacional. (*Ibid.*).

la bonificación fiscal relativa al licor negro contribuyera a hacer vulnerable la rama de producción nacional. Antes bien, la USITC observó que la situación de la rama de producción nacional podría haber sido peor al final del período objeto de la investigación, de no ser por los ingresos procedentes de esa bonificación fiscal.⁴¹⁷ En nuestra opinión, el hecho de que la disminución de la demanda durante el período objeto de la investigación haya podido contribuir a la vulnerabilidad de la rama de producción nacional no impedía a la USITC, en sí y por sí mismo, constatar que esa rama de producción era vulnerable, ni concluir que las importaciones objeto de investigación causarían, en un futuro inmediato, un daño importante a la rama de producción nacional.

7.236. Finalmente, observamos que Indonesia sostiene que los Estados Unidos parten equivocadamente de la base de que la USITC no incurrió en error al examinar la cuestión de si las importaciones objeto de investigación amenazaban causar daño teniendo en cuenta la situación de la rama de producción nacional en un solo punto en el tiempo, el final del período objeto de la investigación. Indonesia sostiene que no hay nada en el párrafo 7 del artículo 3 ni el párrafo 7 del artículo 15 que obligue a la autoridad investigadora a tomar en consideración un único punto en el tiempo al evaluar la situación de la rama de producción nacional y si existe amenaza de daño. Según Indonesia, esas disposiciones obligan a la autoridad investigadora a tomar en consideración todo lo que ha sucedido durante todo el período objeto de la investigación y a identificar cambios claros y previsibles en las circunstancias susceptibles de hacer que las importaciones objeto de investigación perjudiquen a la rama de producción nacional.⁴¹⁸ A nuestro juicio, no hay nada en el texto de esas disposiciones que respalde la posición de Indonesia.

7.237. A continuación abordamos el examen que hizo la USITC de los tres supuestos "otros factores" que afectaron negativamente a la rama de producción nacional durante el período objeto de la investigación; dicho examen se enmarca en el análisis de la no atribución que hizo la USITC dentro de su constatación de existencia de amenaza de daño importante.

7.6.2.6 Las previsiones de disminución de la demanda

7.238. Indonesia aduce que la USITC debería haber constatado que las previsiones de disminución de la demanda rompían la relación causal entre las importaciones objeto de investigación y la amenaza de daño a la rama de producción nacional, especialmente teniendo en cuenta que la disminución de la demanda estadounidense entrañó la vulnerabilidad de la rama de producción nacional, lo que a su vez fue la base de la determinación de existencia de amenaza de daño formulada por la USITC. Indonesia aduce también que el examen que hizo la USITC de la disminución de la demanda como "otro factor" consiste en una única frase de conclusión (citada en el párrafo 7.241 *infra*) y no incluye ningún análisis, de modo que es imposible evaluar si es razonable.⁴¹⁹

7.239. Los Estados Unidos sostienen que la USITC demostró que las importaciones objeto de investigación tendrían efectos desfavorables en la rama de producción nacional independientemente de las previsiones de disminución de la demanda: la USITC explicó que el probable aumento del volumen de las importaciones objeto de investigación, junto con la venta a precios inferiores causada por esas importaciones, causaría un daño importante a la rama de producción nacional en un futuro inmediato debido a su situación vulnerable. Los Estados Unidos sostienen que la USITC explicó que la leve disminución prevista de la demanda probablemente agudizaría la repercusión desfavorable de las importaciones objeto de investigación en la rama de producción nacional, ya que teniendo en cuenta la leve disminución de la demanda, el mercado no podría dar cabida al probable aumento de los volúmenes de importaciones objeto de investigación sin causar daño a la rama de producción nacional, y ese aumento quitaría ventas a los proveedores actuales, incluidos los productores nacionales.⁴²⁰ Los Estados Unidos añaden que

⁴¹⁷ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), nota 249. Como hemos señalado *supra*, la USITC también consideró que la bonificación fiscal relativa al licor negro contribuyó a bajar los precios internos durante el período objeto de la investigación. Esa fue una de las consideraciones que llevaron a la USITC a no constatar que las importaciones objeto de investigación redujeron significativamente los precios internos durante el período objeto de la investigación, a pesar de que había algunas pruebas de reducción de los precios por las importaciones objeto de investigación durante el período objeto de la investigación. (*Ibid.*, página 33).

⁴¹⁸ Respuesta de Indonesia a la pregunta 92 c) del Grupo Especial.

⁴¹⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 109 y 116.

⁴²⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 300; y declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 55.

la USITC explicó en sus constataciones que la disminución prevista de la demanda no era tan importante como para hacer insignificantes los probables efectos perjudiciales de las importaciones objeto de investigación u enmascarar su contribución a esos efectos perjudiciales.⁴²¹

7.240. Recordamos que la autoridad investigadora puede considerar la situación de la rama de producción nacional al final del período objeto de la investigación como el punto de partida de su análisis de la existencia de amenaza de daño pese a que el estado de la rama de producción nacional pueda ser en parte el resultado del efecto de factores distintos de las importaciones objeto de investigación. Por ese motivo, el hecho de que la disminución de la demanda durante el período objeto de la investigación afectara negativamente a la rama de producción nacional no impidió a la USITC concluir que las importaciones objeto de investigación causarían daño a la rama de producción nacional en el futuro inmediato. En consecuencia, nuestro análisis se centra en el examen que hizo la USITC de la probable repercusión, en el futuro inmediato, de la disminución de la demanda *prevista*.

7.241. La USITC concluyó que la "leve" disminución de la demanda prevista para 2010-2012 (un 3,3% para 2011 y un 2,5% para 2012)⁴²² no haría insignificantes los probables efectos de las importaciones objeto de investigación en la rama de producción nacional:

Como se ha indicado, se prevé que el consumo estadounidense de determinado papel estucado o cuché disminuya levemente de 2010 a 2011. Aunque un nivel de consumo más bajo probablemente limite las oportunidades de venta de la rama de producción nacional y reduzca los posibles aumentos de precios hasta cierto punto, la disminución no es tan importante como para hacer insignificantes los probables efectos de las importaciones objeto de investigación que hemos descrito *supra*.⁴²³

7.242. Además, recordamos que, al constatar que las importaciones objeto de investigación amenazaban causar un daño en un futuro inmediato, la USITC había observado que, dada la disminución prevista del consumo estadounidense, el mercado estadounidense no podría dar cabida al aumento de las importaciones objeto de investigación sin que se produjera un daño importante en la rama de producción nacional porque en este contexto, las futuras importaciones objeto de investigación no responderían a un aumento de la demanda, sino que quitarían ventas a los proveedores existentes, incluida la rama de producción nacional.⁴²⁴

⁴²¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 300 y 305.

⁴²² Las cifras se han suprimido de la versión pública de la Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 38 y II-12. Sin embargo, el Grupo Especial, Indonesia y los terceros recibieron los datos relativos a las previsiones de la demanda estadounidense en el Extracto del escrito de los solicitantes a la USITC posterior a la audiencia, un documento público ((Prueba documental US-4), página 1 y prueba documental 1 (RISI, Comercio de papel, julio de 2010), página 21), y los Estados Unidos los abordaron en su primera comunicación escrita (en los párrafos 229 y 243, entre otros). Indonesia no impugna el uso que hizo la USITC de esas previsiones.

⁴²³ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 38-39.

⁴²⁴ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 38. La USITC declaró que "Aunque el consumo aparente en los Estados Unidos se recuperó algo en el período intermedio de 2010 en comparación con sus niveles más bajos en 2009, RISI prevé una disminución del [3,3] % del consumo aparente en los Estados Unidos de 2010 a 2011 y de nuevo una reducción del [2,5] % en 2012". Como se ha indicado *supra* (nota 422), las cifras se suprimieron de la versión pública de la Determinación definitiva de la USITC, pero figuraban en el escrito de los solicitantes posterior a la audiencia y se facilitaron al Grupo Especial como Prueba documental US-4. Además, en su análisis de los futuros efectos en los precios de las importaciones objeto de investigación, la USITC consideró que la caída del consumo y el aumento de la producción de pasta debido a la bonificación fiscal relativa al licor negro, que probablemente habían generado una presión negativa sobre los precios internos durante el período objeto de la investigación, no desempeñarían el mismo papel en el futuro inmediato. La USITC indicó lo siguiente:

Es probable que el consumo interno disminuya solo levemente de 2010 a 2011. Aunque es probable que la atonía de la demanda limite la recuperación de los precios en cierta medida, no hay previsiones de que se vaya a producir una caída pronunciada del consumo similar a la que se produjo en 2009. Además, la bonificación fiscal relativa al "licor negro" expiró en 2009 y no es probable que se renueve. Sin el predominio de esas otras fuerzas del mercado, prevemos que los significativos volúmenes de las importaciones objeto de investigación constituyan un factor fundamental de los precios del mercado interno. Hemos descrito *supra* cómo las importaciones objeto de investigación hicieron bajar los precios internos a finales de 2008 y principios de 2009.

(Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 34)

7.243. La USITC también examinó la disminución de la demanda durante el período objeto de la investigación al analizar los efectos en los precios de las importaciones objeto de investigación y la repercusión de esas importaciones durante el período objeto de la investigación. En relación con los efectos en los precios, la USITC describió la disminución de la demanda durante el período objeto de la investigación como un factor que contribuyó a bajar los precios durante el período objeto de la investigación.⁴²⁵ Al examinar la repercusión de las importaciones objeto de investigación, la USITC señaló que la demanda estadounidense había disminuido un 21,3% de 2007 a 2009.⁴²⁶ La USITC también hizo referencia a la desaceleración económica y a la "pronunciada disminución de la demanda" como "otro factor" que contribuyó a perjudicar a la rama de producción nacional, que la llevó, entre otras cosas, a concluir que no había un nexo causal suficiente entre las importaciones objeto de investigación y la repercusión desfavorable en la rama de producción nacional. El consiguiente "estado de debilidad" de la rama de producción nacional fue un elemento importante en la conclusión de la USITC de que, a menos que se emitieran órdenes de derechos antidumping y compensatorios, las importaciones objeto de investigación causarían un daño importante a la rama de producción nacional en un futuro inmediato.⁴²⁷

7.244. El análisis que hizo la USITC del probable daño se basa fundamentalmente en sus constataciones sobre los efectos del aumento previsto del volumen de las importaciones (debidos, en gran parte, al aumento previsto de capacidad de China) y su conclusión de que se venderían a precios inferiores a los del papel estucado o cuché producido en el mercado interno.⁴²⁸ Al examinar el análisis que hizo la USITC de la repercusión futura de la disminución prevista de la demanda, observamos en particular que la USITC describió como "leve" la disminución prevista de la demanda. A este respecto, observamos que, mientras que de 2007 a 2009 el consumo estadounidense de papel estucado o cuché disminuyó un 21,3% (-7,7% en 2007-2008 y -14,7% en 2008-2009)⁴²⁹, según los datos de Resource Information Systems Inc. (RISI) en los que se basó la USITC, las previsiones apuntaban a un descenso del 3,3% en 2011 y del 2,5% en 2012.⁴³⁰ El hecho de que una disminución mucho mayor de la demanda (el 21,3%) no hubiese convencido a la USITC de que debía llegar a la conclusión de que había una relación causal entre las importaciones objeto de investigación y el daño a la rama de producción nacional al final del período objeto de la investigación no significa, en nuestra opinión, que la USITC no pudiera constatar la existencia de amenaza de daño pese a las previsiones de una disminución del 5,8%. No vemos por qué la menor magnitud de la disminución prevista, en las circunstancias de la rama de producción nacional previstas para el futuro inmediato, debiera necesariamente haber llevado a la USITC a la misma conclusión negativa a la que llegó sobre la relación causal del daño importante actual. A nuestro entender, la explicación que dio la USITC acerca de la probable repercusión futura de la disminución prevista de la demanda, a saber, que "no er[a] tan importante como para hacer insignificantes los probables efectos de las importaciones objeto de investigación", es razonable teniendo en cuenta los hechos, y es una explicación a la que podría haber llegado una autoridad investigadora objetiva e imparcial. A la luz de lo expuesto, concluimos que Indonesia no ha establecido que la USITC atribuyera a las importaciones objeto de investigación un daño inminente que era probable que fuera causado por la disminución prevista de la demanda.

⁴²⁵ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 33.

⁴²⁶ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), por ejemplo, páginas 22 y C-6 (cuadro C-3).

⁴²⁷ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 38.

⁴²⁸ Sin embargo, al contrario de lo que indican los Estados Unidos, la constatación de la USITC acerca de los efectos de las importaciones objeto de investigación en el futuro no es del todo independiente de la disminución prevista de la demanda: la USITC señala que "el mercado estadounidense no puede dar cabida al aumento de las importaciones objeto de investigación sin que se produzca un daño importante en la rama de producción estadounidense", y que el aumento de los volúmenes de importación no responderá a un aumento de la demanda, sino que quitará ventas a, entre otros, la rama de producción nacional.

⁴²⁹ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), cuadro C-3, página C-6.

⁴³⁰ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 38; Extracto del escrito de los solicitantes a la USITC posterior a la audiencia (Prueba documental US-4), página 1 y prueba documental 1 (RISI, Comercio de papel, julio de 2010), página 21; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 229 y 243.

7.6.2.7 La expiración de la bonificación fiscal relativa al "licor negro"

7.245. El "licor negro" es un subproducto de la producción de la pasta de papel. La bonificación fiscal en cuestión era una bonificación fiscal a los combustibles alternativos de 0,50 dólares EE.UU. por galón de "licor negro", que recibieron en 2009 determinados productores de la rama de producción nacional.⁴³¹ La bonificación fiscal entró en vigor a finales de 2007 y expiró al acabar 2009.⁴³² Ante la USITC, los declarantes afirmaron que la bonificación fiscal permitió a los productores nacionales bajar los precios de determinado papel estucado o cuché en 2009⁴³³, mientras que los solicitantes adujeron que la bonificación fiscal no se tuvo en cuenta en las decisiones en materia de precios de los productores nacionales en 2009.⁴³⁴

7.246. Aunque Indonesia ha formulado su argumento de diversas maneras a lo largo del presente procedimiento⁴³⁵, entendemos que su posición es que la expiración de la bonificación fiscal relativa al licor negro era "otro factor" que causaría daño a la rama de producción nacional en el futuro, y que la USITC atribuyó de manera inaceptable el daño causado por la expiración de esa bonificación fiscal a las importaciones objeto de investigación. Indonesia señala a este respecto que la USITC constató que la bonificación fiscal relativa al licor negro mitigó los efectos de la reducción de los precios causada por las importaciones objeto de investigación y beneficiaba a los costos de los productores nacionales y sus actividades relacionadas con la producción. Indonesia afirma que la USITC consideró la bonificación fiscal relativa al licor negro como uno de los factores que rompían la relación causal entre las importaciones objeto de investigación y la situación de la rama de producción nacional durante el período objeto de la investigación. Indonesia aduce que la USITC no tuvo en cuenta en absoluto ni consagró parte alguna de su análisis de la amenaza al hecho de que las importaciones objeto de investigación probablemente responderían en forma diferente en un mercado sin la "subvención" de la bonificación fiscal relativa al licor negro.⁴³⁶ Indonesia critica además a la USITC por no haber realizado un "análisis concreto" de este factor,

⁴³¹ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas V-2 y VI-18-VI-20. Los Estados Unidos indican que los productores nacionales tenían derecho a la bonificación por la mezcla del combustible alternativo porque utilizaban licor negro, un subproducto de su proceso de elaboración de pasta de madera, como combustible alternativo para suministrar energía a sus fábricas de cartón. (Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 46 a) del Grupo Especial).

⁴³² Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 25. En la determinación definitiva se indica que los diversos productores estadounidenses declararon dentro de sus "ingresos de explotación" u "otros ingresos" entre 132 millones de dólares EE.UU. y 2.100 millones de dólares EE.UU. en concepto de bonificación fiscal relativa al licor negro, si bien no cabe atribuirlos íntegramente a la producción de papel estucado o cuché. (Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), nota 164).

⁴³³ En su escrito previo a la audiencia, APP se refirió a la bonificación fiscal relativa al licor negro como "una subvención ... masiva, que generaba un incentivo enorme para que los productores nacionales bajasen los precios para comprar el volumen que les reportarían esas bonificaciones fiscales". (Extracto del escrito de APP a la USITC previo a la audiencia, páginas 24, 30, 36, 49-53 y 72 (Prueba documental US-95), página 24). Véase también el Escrito de APP a la USITC previo a la audiencia (Prueba documental IDN-45), página 3, donde APP aduce que "NewPage ha declarado en repetidas ocasiones que trasladó a los clientes esa bonificación fiscal por medio de precios más bajos. El expediente confirma un grado sustancial de transferencia de esas bonificaciones. El cambio que se produjo en 2009 tuvo una repercusión importante en los niveles de los precios internos, tanto para los productores integrados como para los no integrados", y la "competencia en el seno de la rama de producción se intensificó en 2009, ya que los productores nacionales empezaron a competir de manera cada vez más agresiva para obtener una participación mayor en un mercado global cada vez menor, para así poder ampliar la producción y hacerse con las lucrativas subvenciones al 'licor negro'. Esas bonificaciones y la consiguiente competencia en el seno de la rama de producción distorsionaron gravemente el mercado en 2009, y tiraron de los precios a la baja". (las cursivas figuran en el original). APP formula observaciones similares en la página 36 de ese mismo documento.

⁴³⁴ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 25.

⁴³⁵ Indonesia ha aducido que la USITC constató que la bonificación fiscal relativa al licor negro era otro factor que rompía la relación causal entre las importaciones objeto de investigación y la situación de la rama de producción nacional durante el período objeto de la investigación (respuesta de Indonesia a la pregunta 47 del Grupo Especial); que la bonificación fiscal hizo que la rama de producción nacional fuese vulnerable (primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 114; respuesta de Indonesia a la pregunta 97 del Grupo Especial); que su expiración hizo que la rama de producción nacional fuese vulnerable (primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 109; respuesta de Indonesia a las preguntas 41 y 47 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 55-63); y que la USITC constató que la expiración de la bonificación fiscal era una causa de probable daño futuro a la rama de producción nacional porque contribuía a la vulnerabilidad de la rama de producción estadounidense (primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 106, 108 y 109; y respuesta de Indonesia a la pregunta 45 a) del Grupo Especial).

⁴³⁶ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 55.

basado en estructuras económicas, como había hecho en su análisis del daño actual.⁴³⁷ Indonesia también critica a la USITC por examinar la cuestión de la amenaza de daño en el contexto de una rama de producción nacional que era vulnerable.⁴³⁸

7.247. Los Estados Unidos aducen que al haber expirado en 2009, la bonificación fiscal relativa al licor negro ya había dejado de ser "otro factor" que debiese "examinar" la autoridad investigadora de conformidad con el párrafo 5 del artículo 3 y el párrafo 5 del artículo 15, y la USITC, lógicamente, consideró que la bonificación no tendría efecto -ni positivo ni negativo⁴³⁹ - en adelante. Los Estados Unidos discrepan de la afirmación de Indonesia de que la USITC constató que la expiración de la bonificación fiscal relativa al licor negro era una fuente de vulnerabilidad para la rama de producción nacional. Antes bien, la USITC señaló que los indicadores financieros de la rama de producción nacional en 2009 podrían haber sido incluso peores de lo que eran de no ser por los pagos de la bonificación fiscal relativa al licor negro que se produjeron ese año. Los Estados Unidos sostienen que la USITC consideró la bonificación fiscal relativa al licor negro como un suceso único que podría haber enmascarado hasta qué punto era vulnerable la rama de producción nacional en 2009 y constató que el hecho de que no fuera renovada eliminaba un factor que había contribuido a bajar los precios del producto nacional similar en 2009, lo que enmascaró la contribución de las importaciones objeto de investigación a la reducción de los precios en ese año.⁴⁴⁰ Los Estados Unidos sostienen además que, en la investigación, las partes interesadas indonesias no adujeron que la expiración de la bonificación fiscal relativa al licor negro fuese probablemente a perjudicar a la rama de producción nacional en el futuro.⁴⁴¹

7.248. La USITC consideró que los pagos de la bonificación fiscal relativa al licor negro recibidos por los productores durante el período objeto de la investigación redujeron sus costos y mejoraron su situación fiscal en 2009. La USITC mencionó también la bonificación fiscal relativa al licor negro como un factor que enmascaraba la contribución de las importaciones objeto de investigación a los efectos negativos en los precios durante el período objeto de la investigación y no permitía ver claramente si los precios mostraban una tendencia negativa, habida cuenta de que la bonificación fiscal contribuía a reducir los precios de los productores nacionales.⁴⁴² En su determinación de existencia de amenaza de daño, la USITC señaló que la bonificación fiscal expiró a finales de 2009, por lo que cualquier beneficio que la rama de producción nacional hubiese recibido de ella en 2009 no continuaría en el futuro inmediato.⁴⁴³ La USITC no profundizó en su análisis de la bonificación fiscal relativa al licor negro ni la tuvo en cuenta al examinar la no atribución.

7.249. Recordamos que la USITC no constató que la bonificación fiscal relativa al licor negro fuera "otro factor" causante de daño a la rama de producción nacional, sino que constató que dicha bonificación mitigó el daño sufrido por la rama de producción nacional durante el período objeto de la investigación. Tras señalar que la bonificación fiscal relativa al licor negro había expirado a finales de 2009, de modo que no tendría efectos en adelante, está claro que la USITC consideraba la bonificación fiscal relativa al licor negro como un suceso único (limitado a 2009) cuya expiración no tendría repercusión en la rama de producción nacional en el futuro. En nuestra opinión, una autoridad investigadora imparcial y objetiva podría haber considerado, como hizo la USITC, que la expiración de una bonificación fiscal que solo benefició a la rama de producción nacional durante un año del período objeto de la investigación no era "otro factor" que amenazase causar daño a la

⁴³⁷ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 61.

⁴³⁸ Respuesta de Indonesia a la pregunta 47 del Grupo Especial.

⁴³⁹ Los Estados Unidos sostienen además que aunque la USITC "reconoció que los productores nacionales recibieron ingresos derivados de la bonificación fiscal relativa al licor negro en 2009, no llegó a constatar que la bonificación fiscal relativa al licor negro produjera un beneficio neto a la rama de producción nacional". (Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 46 a) del Grupo Especial (donde se hace referencia a la Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), notas 164 y 249)).

⁴⁴⁰ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 117 y 125.

⁴⁴¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 309; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 125.

⁴⁴² Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 33.

⁴⁴³ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 38. Como se ha indicado *supra* (nota 424), en su análisis de los efectos futuros de las importaciones objeto de investigación en los precios, la USITC también consideró que la caída del consumo y el aumento de la producción de pasta debidos a la bonificación fiscal relativa al licor negro, que había expirado en 2009, probablemente habían sometido los precios internos a una presión negativa durante el período objeto de la investigación, pero no desempeñarían el mismo papel en el futuro inmediato. La USITC constató que "[s]in el predominio de esas otras fuerzas del mercado ... las importaciones objeto de investigación constitu[irían] un factor fundamental de los precios del mercado interno". (Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 34).

rama de producción nacional en el futuro.⁴⁴⁴ En otras palabras, una autoridad imparcial y objetiva podía, en las circunstancias del caso, haber considerado la *inexistencia* de un beneficio financiero temporal, único, que ya no estaba en vigor cuando acabó el período objeto de la investigación, como "punto de referencia" para su examen de si las importaciones objeto de investigación constituían una amenaza de daño importante para la rama de producción nacional. A nuestro entender, el trato que dio la USITC a la inexistencia de la bonificación fiscal relativa al licor negro en el futuro es razonado y adecuado.^{445, 446}

7.250. Por las razones expuestas *supra*, concluimos que Indonesia no ha establecido que la USITC actuara de manera incompatible con el párrafo 5 del artículo 3 y el párrafo 5 del artículo 15 en lo que se refiere al trato que dio a la expiración de la bonificación fiscal relativa al licor negro.

7.6.2.8 Las importaciones que no eran objeto de investigación

7.251. La USITC constató que las importaciones que no eran objeto de investigación no eran "otro factor" que hiciese insignificantes los probables efectos de las importaciones objeto de investigación como causa de daño inminente a la rama de producción nacional. La USITC observó que las importaciones que no eran objeto de investigación perdieron participación en el mercado tanto frente a las importaciones objeto de investigación como frente al producto nacional similar (excepto en el período intermedio de 2010, cuando descendieron las importaciones objeto de investigación y las importaciones que no eran objeto de investigación ganaron participación en el mercado), y que en general tenían un precio más elevado que las importaciones objeto de investigación. La USITC concluyó que en el futuro, las importaciones objeto de investigación competirían en materia de precios para recuperar la participación en el mercado que perdieron tanto respecto de la rama de producción nacional como de las importaciones que no eran objeto de investigación en el período intermedio de 2010.⁴⁴⁷

⁴⁴⁴ Hay cierta discrepancia entre las partes en lo que se refiere a si la repercusión general de la bonificación fiscal en la rama de producción nacional fue positiva durante el período en que estuvo en vigor. En nuestro análisis nos centramos en la repercusión de la bonificación fiscal durante el período objeto de la investigación como un elemento que benefició a los productores nacionales y mitigó la tendencia al empeoramiento de su situación financiera, así como en la inexistencia de esa repercusión positiva en los productores nacionales en el futuro.

⁴⁴⁵ Como se ha indicado *supra*, Indonesia aduce también que la USITC no tuvo en cuenta en absoluto ni consagró parte alguna de su análisis de la amenaza al hecho de que las importaciones objeto de investigación probablemente responderían en forma diferente en un mercado sin la "subvención". No nos queda claro si este argumento de Indonesia constituye una referencia al análisis que hizo la USITC de los futuros efectos de las importaciones objeto de investigación en los precios. En cualquier caso, examinamos el análisis de la USITC acerca de los futuros efectos en los precios en la sección siguiente del presente informe, relativa a las alegaciones formuladas por Indonesia al amparo del párrafo 7 del artículo 3 y el párrafo 7 del artículo 15.

⁴⁴⁶ Al formular esta determinación, recordamos que las partes interesadas indonesias no adujeron durante la investigación que la expiración de la bonificación fiscal relativa al licor negro fuese probablemente a perjudicar a la rama de producción nacional en el futuro. Por consiguiente, no nos queda claro que la expiración de la bonificación fiscal relativa al licor negro fuese otro factor "de que se tenía conocimiento" que amenazase causar daño a la rama de producción nacional. Los argumentos de las partes interesadas se centraron en los efectos de reducción de los precios que tuvo la bonificación fiscal durante el período objeto de la investigación, y hasta cierto punto en la repercusión de su expiración en los resultados de la rama de producción nacional. (Respuesta de Indonesia a la pregunta 47 del Grupo Especial (donde se hace referencia al Extracto del escrito de APP a la USITC previo a la audiencia, páginas 5 y 51 (Prueba documental IDN-36), página 5)).

⁴⁴⁷ Determinación definitiva de la USITC (Pruebas documentales IDN-18/US-1), página 39:

Lo mismo [es decir, que no harían insignificantes los probables efectos de las importaciones objeto de investigación] cabe decir de las importaciones de determinado papel estucado o cuché procedentes de países distintos de China e Indonesia. Esas importaciones que no eran objeto de investigación se vendieron en el mercado estadounidense durante todo el período examinado, si bien de 2007 a 2009 su participación en el mercado disminuyó 9,3 puntos porcentuales en conjunto, del 25,4% que representaban en 2007 al 16,1% en 2009. La participación en el mercado de las importaciones que no eran objeto de investigación fue del 18,4% en el período intermedio de 2009 y del 24,5% en el período intermedio de 2010. Aunque las importaciones que no eran objeto de investigación ganaron participación en el mercado en el período intermedio de 2010, cuando las importaciones objeto de investigación abandonaron el mercado al estar en curso las investigaciones, la rama de producción nacional también ganó 6,8 puntos porcentuales de participación en el mercado del período intermedio de 2009 al período intermedio de 2010. Además, los datos disponibles reflejan que las importaciones que no eran objeto de investigación en general tenían precios más elevados que las importaciones objeto de

7.252. Indonesia aduce que la determinación de existencia de amenaza de daño formulada por la USITC no contiene ningún análisis que tenga en cuenta el hecho de que las importaciones objeto de investigación no le quitarían participación en el mercado exclusivamente a la rama de producción nacional, sino que probablemente se la quitarían a las importaciones que no eran objeto de investigación. Indonesia señala a este respecto que la USITC constató que durante el período objeto de investigación, las importaciones objeto de investigación aumentaron su participación en el mercado a expensas de las importaciones que no eran objeto de investigación. Indonesia aduce que en la medida en que las importaciones objeto de investigación ganasen en el futuro participación en el mercado de las importaciones que no eran objeto de investigación, se reduciría la probabilidad de una repercusión desfavorable en la rama de producción nacional.⁴⁴⁸ Por consiguiente, el argumento de Indonesia se refiere a la explicación que dio la USITC de su constatación de que las importaciones objeto de investigación quitarían en el futuro participación en el mercado tanto a la rama de producción nacional como a las importaciones que no eran objeto de investigación.

7.253. Los Estados Unidos aducen que la USITC no identificó ningún efecto perjudicial causado por las importaciones que no eran objeto de investigación durante el período objeto de la investigación, y que Indonesia no aduce que las importaciones que no eran objeto de investigación fueran a causar daño a la rama de producción nacional, por lo que no puede demostrar que la USITC atribuyera indebidamente a las importaciones objeto de investigación un daño que probablemente iban a causar las importaciones que no eran objeto de investigación.⁴⁴⁹ Los Estados Unidos también aducen que no hay incompatibilidad entre las constataciones de la USITC relativas a las participaciones en el mercado durante el período objeto de la investigación y su constatación de que las importaciones objeto de investigación quitarían ventas a la rama de producción nacional en el futuro.⁴⁵⁰

7.254. Indonesia no aduce que las importaciones que no eran objeto de investigación fueran a causar en el futuro daño a la rama de producción nacional.⁴⁵¹ Al contrario, el argumento de Indonesia parece ser que las importaciones que no eran objeto de investigación mitigarían todo efecto perjudicial de las futuras importaciones objeto de investigación al perder participación en el mercado frente a esas importaciones, en lugar de ser la rama de producción nacional la que perdiera esa participación en el mercado. Teniendo en cuenta que Indonesia no alega que las importaciones que no eran objeto de investigación fuesen "otro factor" que amenazase causar daño a la rama de producción nacional⁴⁵², concluimos que Indonesia no ha demostrado que la USITC no examinase adecuadamente la cuestión de si la amenaza de daño que representaban las importaciones que no eran objeto de investigación fue atribuida a las importaciones objeto de investigación. En consecuencia, concluimos que Indonesia no ha establecido una presunción *prima facie* de incumplimiento de la obligación de no atribución prevista en el párrafo 5 del artículo 3 y el párrafo 5 del artículo 15 en lo que se refiere al examen que hizo la USITC de las importaciones que no eran objeto de investigación, y rechazamos la alegación de Indonesia en lo que se refiere a este supuesto "otro" factor.

investigación. Una vez suprimidos los derechos preliminares, las importaciones objeto de investigación competirán en materia de precios para recuperar la participación en el mercado que perdieron tanto respecto de la rama de producción nacional como de las importaciones que no eran objeto de investigación en el período intermedio de 2010, lo que a su vez hará que el mercado estadounidense sea más competitivo en lo que a precios se refiere.

⁴⁴⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 110 y 117; y respuesta de Indonesia a la pregunta 48 b) del Grupo Especial.

⁴⁴⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 301 y 306-308; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 218.

⁴⁵⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 301 y 306-308.

⁴⁵¹ Véase la respuesta de Indonesia a la pregunta 48 b) del Grupo Especial: "En la medida en que las importaciones objeto de investigación ganasen participación en el mercado de las importaciones que no eran objeto de investigación, se reduciría la probabilidad de una repercusión desfavorable en la rama de producción nacional". Esto sugiere que la posición de Indonesia no es que las importaciones que no eran objeto de investigación amenazasen causar daño, esto es, que fueran "otro factor de que se tenía conocimiento [que amenazase causar] daño", sino que mitigarían cualquier daño causado por las importaciones objeto de investigación al perder participación en el mercado frente a esas importaciones.

⁴⁵² Asimismo, observamos que las pruebas obrantes en el expediente presentadas al Grupo Especial no indican que se presentaran argumentos ante la USITC en el sentido de que las importaciones que no eran objeto de investigación estuvieran causando, o fueran a causar en el futuro, un daño a la rama de producción nacional.

7.6.2.9 Conclusión general relativa a las alegaciones formuladas por Indonesia al amparo del párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC

7.255. A la luz de lo expuesto, constatamos que Indonesia no ha establecido que la determinación de la existencia de amenaza de daño formulada por la USITC sea incompatible con el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC porque la USITC atribuyese a las importaciones objeto de investigación efectos desfavorables causados por otros factores.

7.6.3 Alegaciones al amparo del párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC (amenaza de daño)

7.6.3.1 Introducción

7.256. Indonesia alega que la determinación de la existencia de amenaza de daño formulada por la USITC es incompatible con el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC porque la USITC basó determinadas constataciones en conjeturas y posibilidades remotas.⁴⁵³ Específicamente, Indonesia impugna dos constataciones intermedias que forman parte del fundamento de la determinación positiva de la existencia de amenaza de daño formulada por la USITC: que las importaciones objeto de investigación aumentarían su participación en el mercado a expensas de la rama de producción nacional; y que las importaciones objeto de investigación tendrían efectos desfavorables en los precios internos.⁴⁵⁴ A juicio de Indonesia, la USITC basó estas constataciones en conjeturas o especulaciones acerca de determinados acontecimientos que no eran claramente previstos e inminentes, en infracción del párrafo 7 del artículo 3 y del párrafo 7 del artículo 15.⁴⁵⁵

7.257. Los Estados Unidos aducen que la USITC basó su determinación de la existencia de amenaza de daño en hechos y modificaciones de las circunstancias que eran claramente previstos e inminentes y solicitan al Grupo Especial que rechace las alegaciones de Indonesia.⁴⁵⁶

7.6.3.2 Criterio jurídico en el marco del párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC

7.258. El párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping establece lo siguiente:

La determinación de la existencia de una amenaza de daño importante se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas. La modificación de las circunstancias que daría lugar a una situación en la cual el dumping causaría un daño deberá ser claramente prevista e inminente.[*] Al llevar a cabo una determinación referente a la existencia de una amenaza de daño importante, las autoridades deberán considerar, entre otros, los siguientes factores:

- i) una tasa significativa de incremento de las importaciones objeto de dumping en el mercado interno que indique la probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones;
- ii) una suficiente capacidad libremente disponible del exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma que indique la probabilidad de un aumento sustancial de las exportaciones objeto de dumping al mercado del Miembro importador, teniendo en cuenta la existencia de otros mercados de exportación que puedan absorber el posible aumento de las exportaciones;

⁴⁵³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 4.

⁴⁵⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 124 (donde se hace referencia al Extracto de la determinación definitiva de la USITC, páginas 3-39 y C-3-C-7 (Prueba documental IDN-18), páginas 38-39).

⁴⁵⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 124; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 65; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 64.

⁴⁵⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 259.

iii) el hecho de que las importaciones se realicen a precios que tendrán en los precios internos el efecto de hacerlos bajar o contener su subida de manera significativa, y que probablemente hagan aumentar la demanda de nuevas importaciones; y

iv) las existencias del producto objeto de la investigación.

Ninguno de estos factores por sí solo bastará necesariamente para obtener una orientación decisiva, pero todos ellos juntos han de llevar a la conclusión de la inminencia de nuevas exportaciones a precios de dumping y de que, a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante.

[nota de pie de página del original]¹⁰ Un ejemplo de ello, si bien de carácter no exclusivo, es que existan razones convincentes para creer que en el futuro inmediato habrá un aumento sustancial de las importaciones del producto a precios de dumping.

7.259. El texto del párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC es en gran medida paralelo al del párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, sin la nota 10, y con la adición de un factor que la autoridad investigadora deberá considerar, a saber, la naturaleza de la subvención y los efectos que es probable tenga esa subvención en el comercio (párrafo 7 i) del artículo 15).⁴⁵⁷

7.260. Las alegaciones de Indonesia se refieren a la primera frase del párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC, que exigen que una autoridad investigadora base una determinación positiva de la existencia de amenaza de daño "en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas". Además, Indonesia hace referencia a la segunda frase de las disposiciones que establece que la modificación de las circunstancias, que daría lugar a una situación en la cual el dumping o la subvención causarían un daño, deberá ser claramente prevista e inminente.⁴⁵⁸

7.261. El Órgano de Apelación ha declarado que el párrafo 7 del artículo 3 y el párrafo 7 del artículo 15 combinan requisitos positivos -una determinación de la existencia de amenaza de daño debe estar "basa[da] en hechos" y exponer por qué una modificación "claramente prevista e inminente" de las circunstancias daría lugar a una situación en la cual las importaciones objeto de investigación causarían daño en el futuro inmediato- con una prohibición expresa de que la determinación se base "simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas".⁴⁵⁹ En consecuencia, una determinación de la existencia de amenaza de daño exige que la determinación de la autoridad investigadora dé a conocer claramente sus inferencias y explicaciones para cerciorarse de que cualquier proyección o supuesto que haya adoptado acerca de hechos probables del futuro esté adecuadamente explicada y respaldada por pruebas positivas que figuren en el expediente⁴⁶⁰ e indique un elevado grado de probabilidad de que se producirán los hechos previstos.⁴⁶¹

7.262. El párrafo 7 del artículo 3 y el párrafo 7 del artículo 15 establecen claramente que al formular una determinación de la existencia de amenaza de daño deberán considerarse determinados factores enumerados relativos a la probabilidad de que las importaciones aumenten (en función de la tasa de incremento de las importaciones, la capacidad de los exportadores y la disponibilidad de otros mercados de exportación y, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 15,

⁴⁵⁷ Grupos especiales anteriores han concluido que las decisiones relativas al párrafo 7 del artículo 3 informan la interpretación del párrafo 7 del artículo 15 y viceversa. Véase, por ejemplo, el informe del Grupo Especial, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 7.2159. Ninguna diferencia entre ambas disposiciones es pertinente para las cuestiones planteadas en la presente diferencia.

⁴⁵⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 122; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 65; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 64.

⁴⁵⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda VI (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá)*, párrafo 96 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 136). Véase también el informe del Órgano de Apelación, *México - Jarabe de maíz (párrafo 5 del artículo 21 - Estados Unidos)*, párrafo 85; y el informe del Grupo Especial, *Japón - DRAM (Corea)*, párrafo 7.415.

⁴⁶⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda VI (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá)*, párrafo 96 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 136). Véase también el informe del Órgano de Apelación, *México - Jarabe de maíz (párrafo 5 del artículo 21 - Estados Unidos)*, párrafo 85.

⁴⁶¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda VI (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá)*, párrafo 109.

la naturaleza de la subvención y los efectos que es probable tenga esa subvención en el comercio), los efectos de las importaciones sobre los precios futuros y la probable demanda futura de importaciones, y las existencias del producto.⁴⁶² También se entiende que en una determinación de la existencia de amenaza de daño importante, el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC exigen que se consideren los factores del párrafo 4 del artículo 3 y el párrafo 4 del artículo 15. Esto es a efectos de establecer las bases para que la autoridad investigadora pueda evaluar si la realización inminente de nuevas importaciones objeto de investigación afectará al estado de la rama de producción de tal forma que, a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante.⁴⁶³ Para determinar la existencia de una amenaza de daño importante, las autoridades investigadoras también tendrán necesariamente que hacer proyecciones sobre la "aparición de hechos futuros", puesto que tales hechos futuros "nunca se puede[n] probar definitivamente basándose en los hechos". No obstante esta incertidumbre intrínseca, el "adecuado establecimiento" de los hechos para determinar la existencia de una amenaza de daño importante ha de basarse en hechos que, aunque no se hayan producido todavía, han de ser "claramente previst[os] e inminente[s]", de conformidad con el párrafo 7 del artículo 3 y el párrafo 7 del artículo 15.⁴⁶⁴

7.263. A este respecto, el párrafo 7 del artículo 3 y el párrafo 7 del artículo 15 establecen que "[l]a modificación de las circunstancias que daría lugar a una situación en la cual [el dumping/la subvención] causaría un daño deberá ser claramente prevista e inminente". La modificación de las circunstancias que daría lugar a una situación en la que se produciría un daño no está limitada: puede abarcar un único acontecimiento, o una serie de acontecimientos, o una evolución de la situación de la rama de producción y/o relativa a las importaciones objeto de dumping o subvencionadas que lleven a la conclusión de que puede predecirse que el daño que aún no se ha producido se producirá en forma inminente.⁴⁶⁵

7.6.3.3 La constatación de la USITC de que las importaciones objeto de investigación aumentarían su participación en el mercado a expensas de la rama de producción nacional

7.264. Indonesia impugna la conclusión de la USITC de que las importaciones objeto de investigación aumentarían su participación en el mercado a expensas de la rama de producción nacional en el futuro inmediato. Indonesia, en particular, discrepa de la constatación de la USITC de que "los volúmenes futuros de las importaciones objeto de investigación restarían ventas a proveedores actuales, como la rama de producción nacional".⁴⁶⁶ Esta conclusión estaba precedida de la constatación de la USITC de que era probable que el volumen y la participación de las importaciones objeto de investigación en el mercado fueran significativos en el futuro inmediato. Indonesia también afirma que la USITC basó su constatación del probable aumento significativo del volumen de las importaciones objeto de investigación en conjeturas y no en hechos.⁴⁶⁷

7.265. La USITC concluyó que era probable que el volumen de las importaciones objeto de investigación fuera significativo en el futuro inmediato, tanto en términos absolutos como en relación con el consumo y la producción de los Estados Unidos, y que era probable que el aumento de la participación de las importaciones objeto de investigación en el mercado fuera significativo.⁴⁶⁸ La USITC basó estas conclusiones en las tendencias de las importaciones objeto de

⁴⁶² Informe del Grupo Especial, *México - Jarabe de maíz*, párrafos 7.125-7.126.

⁴⁶³ Véanse *supra*, párrafo 7.231 y nota 410.

⁴⁶⁴ Informe del Órgano de Apelación, *México - Jarabe de maíz (párrafo 5 del artículo 21 - Estados Unidos)*, párrafo 85 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, nota 59 y párrafo 56).

⁴⁶⁵ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VI*, párrafo 7.57.

⁴⁶⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 124 (donde se hace referencia al Extracto de la determinación definitiva de la USITC, páginas 3-39 y C-3-C-7 (Prueba documental IDN-18), página 38); declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 65; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 64.

⁴⁶⁷ En las secciones de sus comunicaciones relativas a sus alegaciones al amparo del párrafo 5 del artículo 3 y el párrafo 5 del artículo 15 y al amparo del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15, Indonesia desarrolló en mayor medida algunos de los argumentos formulados en respaldo de sus alegaciones al amparo del párrafo 7 del artículo 3 y el párrafo 7 del artículo 15. En esta sección, en los casos pertinentes, tenemos en cuenta las declaraciones de Indonesia relativas a sus alegaciones al amparo del párrafo 7 del artículo 3 y el párrafo 7 del artículo 15, independientemente de la parte de sus comunicaciones en que Indonesia haya formulado estos argumentos.

⁴⁶⁸ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 30-31.

investigación durante el período objeto de investigación y en determinadas proyecciones que hizo sobre el futuro inmediato. Estas constataciones forman parte de un conjunto más amplio de consideraciones que llevaron a la USITC a concluir que la rama de producción nacional estaba sufriendo una amenaza de daño importante por causa de las importaciones objeto de investigación.

7.266. Para llegar a su constatación del probable aumento del volumen de las importaciones objeto de investigación, la USITC se basó principalmente en el hecho de que las importaciones objeto de investigación aumentaron sustancialmente durante el período objeto de investigación, a pesar de una sustancial disminución del consumo aparente de los Estados Unidos, y en su conclusión de que los productores extranjeros objeto de investigación tenían la capacidad de seguir aumentando sus envíos a los Estados Unidos en el futuro inmediato y el incentivo para hacerlo. Con respecto al primer aspecto, la USITC concluyó en primer lugar que, durante el período objeto de investigación, las importaciones objeto de investigación procedentes de China e Indonesia aumentaron significativamente, tanto en términos absolutos como en relación con el consumo aparente y la producción de los Estados Unidos.⁴⁶⁹ La USITC señaló la presencia de importaciones objeto de investigación cuyos volúmenes y participación en el mercado eran sustanciales al inicio del período objeto de investigación y que aumentaron su presencia en el mercado estadounidense durante el período de 2007-2009. Observó que, durante este período, el volumen de las importaciones objeto de investigación aumentó un 3,8% y la participación en el mercado aumentó 4,4 puntos porcentuales. Las importaciones objeto de investigación disminuyeron de 398.309 toneladas cortas en 2007 a 382.245 toneladas cortas en 2008, antes de aumentar "pronunciadamente" a 413.593 toneladas cortas en 2009. La USITC también observó que, durante el mismo período (2007-2009), la relación entre las importaciones objeto de investigación y la producción estadounidense aumentó 4,3 puntos porcentuales.⁴⁷⁰ La USITC observó que las importaciones objeto de investigación aumentaron a pesar de la disminución sustancial del consumo aparente de los Estados Unidos.⁴⁷¹

7.267. Además, como se señaló *supra*, la USITC concluyó que los productores extranjeros objeto de investigación tenían la capacidad de aumentar sus exportaciones a los Estados Unidos. La USITC concluyó que el aumento de la capacidad de producción de China entre 2009 y 2011 sería sustancial y que el crecimiento previsto del consumo en China y el resto de Asia no sería suficiente para absorber la capacidad nueva.⁴⁷²

7.268. La USITC también concluyó que los productores extranjeros objeto de investigación tenían incentivo para aumentar las exportaciones a los Estados Unidos. La USITC constató en primer lugar que estos productores tenían un fuerte interés en aumentar los envíos al mercado estadounidense. La USITC se basó, entre otros elementos, en una declaración jurada de un representante de un distribuidor nacional (declaración jurada de Unisource) que indicaba que uno

⁴⁶⁹ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 27.

⁴⁷⁰ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 26.

⁴⁷¹ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 30 y nota 230. La USITC observó que el consumo aparente de los Estados Unidos había disminuido de 2,86 millones de toneladas cortas en 2007 a 2,64 millones de toneladas cortas en 2008, y a 2,25 millones de toneladas cortas en 2009, lo que corresponde a una disminución total del 21,3% entre 2007 y 2009. La USITC también señaló que las importaciones objeto de investigación disminuyeron pronunciadamente en el período intermedio de 2010, tanto en términos absolutos como en relación con la producción y el consumo, con respecto al período intermedio de 2009. El volumen de las importaciones objeto de investigación era de 210.506 toneladas cortas en el período intermedio de 2009 y de 85.033 toneladas cortas en el período intermedio de 2010. Mensualmente, las importaciones objeto de investigación se mantuvieron en niveles elevados en enero y febrero de 2010 y luego descendieron vertiginosamente en marzo de 2010, mes en que el USDOC emitió determinaciones preliminares positivas en materia de derechos compensatorios. La USITC constató que la disminución de los volúmenes de las importaciones objeto de investigación al final del período objeto de investigación era atribuible al hecho de que estas investigaciones estaban pendientes y que, sin estas investigaciones, era probable que los volúmenes absolutos y relativos de las importaciones objeto de investigación hubieran sido mayores en el período intermedio de 2010. (Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 27). La USITC observó a este respecto que la disposición legislativa que rige el trato que concede la USITC a la información presentada después de una solicitud establece que si cualquier variación del volumen de la mercancía objeto de investigación ocurrida desde la presentación de la solicitud en una investigación se relaciona con el hecho de que la investigación esté pendiente, la USITC puede reducir la preponderancia atribuida a los datos correspondientes al período posterior a la presentación de la solicitud. (Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), nota 174).

⁴⁷² Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 28.

de esos productores, APP, tenía planes para duplicar los envíos a los Estados Unidos y estaba dispuesto a bajar sus precios.⁴⁷³ La USITC también observó que, poco después de que APP perdiera a su principal distribuidor estadounidense -Unisource Worldwide, Inc. (Unisource)- en 2009, APP estableció su propio distribuidor en el mercado estadounidense -Eagle Ridge Paper Co. (Eagle Ridge)- lo cual, según constató la USITC, se hizo con la finalidad de preservar y hacer crecer la presencia de APP en el mercado estadounidense.⁴⁷⁴ La USITC consideró además que los productores de China e Indonesia entendían bien el mercado estadounidense y que este era atractivo para los productores extranjeros objeto de investigación desde el punto de vista de los precios y otras características del mercado.⁴⁷⁵

7.269. Además, la USITC también constató que las importaciones objeto de investigación tendrían efectos desfavorables en los precios -específicamente, de venta a precios inferiores y reducción de los precios- en el futuro inmediato.⁴⁷⁶

7.270. La USITC luego evaluó el probable efecto de las importaciones objeto de investigación en la rama de producción nacional. La USITC constató que la rama de producción nacional era vulnerable al daño importante dada la tendencia descendente de prácticamente todos los indicadores de los resultados de la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación.⁴⁷⁷ La USITC concluyó que, dada esta situación de vulnerabilidad, era probable que la rama de producción nacional siguiera arrojando resultados aún peores, ya que los volúmenes de las importaciones objeto de investigación que entraban en el mercado estadounidense a bajo precio iban en aumento y competían con el producto nacional similar.⁴⁷⁸ La USITC añadió que:

Los productores objeto de investigación ya han mostrado la capacidad y la disposición de bajar los precios de la mercancía objeto de investigación, que ya se vendía a precios inferiores a los del producto nacional similar, con el fin de aumentar significativamente sus exportaciones a los Estados Unidos, incluso en un mercado en contracción. Consideramos que este comportamiento continuará en el futuro inmediato, en particular teniendo en cuenta la cantidad significativa de capacidad nueva de China, el establecimiento de Eagle Ridge en 2009 y el atractivo del mercado estadounidense.

El mercado estadounidense no puede dar cabida al aumento de las importaciones objeto de investigación sin que se produzca un daño importante en la rama de producción estadounidense. Aunque el consumo aparente en los Estados Unidos se recuperó algo en el período intermedio de 2010 en comparación con sus niveles más bajos en 2009, RISI prevé una disminución del [3,3]% del consumo aparente en los

⁴⁷³ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 29; Extractos (expurgados) de la determinación definitiva de la USITC y observaciones finales de APP a la USITC (Prueba documental US-107), páginas 1-2.

⁴⁷⁴ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 29.

⁴⁷⁵ La USITC constató que, en general, los precios eran superiores en los Estados Unidos que en China u otros mercados de Asia. A juicio de la USITC, el hecho de que una parte importante del papel estucado o cuché se suministrara mediante ventas para entrega inmediata permitía que los compradores cambiaran de proveedores con relativa facilidad. Además, la USITC consideró que la prevalencia de productos de marcas privadas, mediante la cual los comerciantes o minoristas ofrecen productos de papel estucado o cuché con sus propias marcas, proporcionaban una vía rápida para que las importaciones objeto de investigación ampliaran su presencia en el mercado estadounidense incluso sin infraestructura publicitaria o de distribución. (Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 29). Indonesia sostiene que el atractivo del mercado estadounidense no podía considerarse un factor que fuera a cambiar en el futuro inmediato. Observamos que el atractivo del mercado estadounidense para los productores objeto de investigación era un factor existente a lo largo del período objeto de investigación. Sin embargo, la USITC no concluyó que este factor fuera a cambiar en el futuro inmediato. Antes bien, la USITC concluyó que no había ningún indicio de que los productores objeto de investigación considerarían que el mercado estadounidense fuera menos atractivo en el futuro inmediato de lo que lo habían considerado de 2007 a 2009 cuando aumentaron sus exportaciones a los Estados Unidos y su participación en el mercado. (Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 29).

⁴⁷⁶ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 34-35.

⁴⁷⁷ La USITC indicó que, de 2007 a 2009, la rama de producción nacional sufrió disminuciones porcentuales de dos dígitos en su producción, envíos, utilización de la capacidad, ventas netas, mano de obra productiva, ingresos de explotación y gastos de capital. (Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 38).

⁴⁷⁸ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 38.

Estados Unidos de 2010 a 2011 y de nuevo una reducción del [2,5⁴⁷⁹]% en 2012. Por consiguiente, los volúmenes futuros de las importaciones objeto de investigación no responderán a una creciente demanda estadounidense de determinado papel estucado o cuché, sino que restarán ventas a proveedores actuales, como la rama de producción nacional.

Dado que la rama de producción nacional ya está debilitada, concluimos que, a menos que se emitan órdenes de derechos antidumping y derechos compensatorios, las importaciones objeto de dumping y subvencionadas aumentarán su participación en el mercado estadounidense en volúmenes significativos en el futuro inmediato y se producirá un daño importante por causa de las importaciones objeto de investigación.⁴⁸⁰

7.271. Ahora pasamos a examinar los argumentos de Indonesia en respaldo de su alegación de que la USITC basó su constatación de que las importaciones objeto de investigación aumentarían su participación en el mercado a expensas de la rama de producción nacional en conjeturas o especulaciones.

7.6.3.3.1 Tendencias de la participación en el mercado durante el período objeto de investigación

7.272. Si bien Indonesia formula sus alegaciones y argumentos en referencia a las constataciones de la USITC relativas a la participación en el mercado, entendemos que Indonesia también discrepa de la conclusión de la USITC de que los volúmenes futuros de las importaciones objeto de investigación no responderían a la creciente demanda estadounidense, sino que restarían ventas a los proveedores actuales, incluida la rama de producción nacional.⁴⁸¹

7.273. Indonesia aduce que la constatación de la USITC de que las importaciones objeto de investigación aumentarían su participación en el mercado a expensas de la rama de producción nacional se basó en conjeturas o especulaciones. Según Indonesia, no había ningún fundamento obrante en el expediente para que la USITC extrajera esta conclusión porque esa situación -importaciones objeto de investigación que restaran participación en el mercado a la rama de producción nacional- no ocurrió durante el período objeto de investigación; Indonesia sostiene que durante el período objeto de investigación las importaciones objeto de investigación competían por obtener participación en el mercado con las importaciones que no eran objeto de investigación, y no con la rama de producción nacional.⁴⁸² Además, Indonesia aduce que, contrariamente a la afirmación de los Estados Unidos, no había ninguna correlación entre el aumento de las importaciones objeto de investigación y la disminución de los envíos de la rama de producción nacional en los Estados Unidos durante el período objeto de investigación.⁴⁸³

⁴⁷⁹ Este porcentaje, así como la disminución prevista del 3,3% en el consumo estadounidense de 2010 a 2011, se expurgaron de la versión pública de la determinación de la USITC. (Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 38). Sin embargo, como se señaló *supra*, nota 422, los datos de las proyecciones relativas a la demanda estadounidense se facilitaron al Grupo Especial, Indonesia y los terceros en el Extracto del escrito de los solicitantes a la USITC posterior a la audiencia, un documento público ((Prueba documental US-4), página 1 y la Prueba documental 1 (RISI, Comercio de papel, julio de 2010), página 21), y se examinaron en la primera comunicación escrita de los Estados Unidos (entre otros, en los párrafos 229 y 243).

⁴⁸⁰ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 38 (no se reproducen las notas de pie de página). Como se examinó en la sección anterior del presente informe, la USITC consideró además que el efecto de otros factores en el futuro inmediato no haría insignificantes los probables efectos de las importaciones objeto de investigación.

⁴⁸¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 129 (donde se hace referencia al Extracto de la determinación definitiva de la USITC, páginas 3-39 y C-3-C-7 ((Prueba documental IDN-18), página 38).

⁴⁸² Indonesia sostiene que, durante el período de 2007-2009, las importaciones objeto de investigación y la rama de producción nacional aumentaron su participación en el mercado en detrimento de las importaciones que no eran objeto de investigación; y, en el período intermedio, las importaciones objeto de investigación perdieron participación en el mercado, mientras que las importaciones que no eran objeto de investigación aumentaron su participación en el mercado. (Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 128 (donde se hace referencia al Extracto de la determinación definitiva de la USITC, páginas 3-39 y C-3-C-7 (Prueba documental IDN-18), páginas 22-23)).

⁴⁸³ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 65 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 263).

7.274. El argumento central de Indonesia en respaldo de sus alegaciones es que la ausencia de una correlación evidente entre las tendencias de las participaciones de las importaciones objeto de investigación y de la rama de producción nacional en el mercado durante el período objeto de investigación disminuye la probabilidad de que las importaciones objeto de investigación aumentaran su participación en el mercado en detrimento de la rama de producción nacional en el futuro inmediato.

7.275. Los Estados Unidos sostienen que la USITC tenía un importante respaldo probatorio para su conclusión de que las importaciones objeto de investigación aumentarían su participación en el mercado a expensas de la rama de producción nacional. Los Estados Unidos consideran que los argumentos de Indonesia se basan en supuestos erróneos de que las tendencias observadas durante el período objeto de investigación, que influyeron en la determinación negativa de la existencia de daño actual formulada por la USITC, continuarían en el futuro inmediato. A juicio de los Estados Unidos, Indonesia hace caso omiso de las explicaciones de la USITC de que modificaciones de las circunstancias claramente previstas e inminentes hacían que fuera probable que el volumen de las importaciones objeto de investigación aumentara significativamente en el futuro inmediato.⁴⁸⁴ Los Estados Unidos aducen además que la conclusión de la USITC se basó, entre otros elementos, en el hecho de que la demanda prevista no podía absorber tal aumento, en las tendencias del volumen durante el período de 2007-2009 y en las tendencias de la participación en el mercado durante el período intermedio.⁴⁸⁵

7.276. Empezamos por observar que de la posición de Indonesia se deduce que podría considerarse que una constatación con respecto a acontecimientos futuros, que contribuya a una determinación positiva de la existencia de amenaza de daño, se basa en conjeturas y no en hechos si los acontecimientos ocurridos durante el período objeto de investigación no reflejan claramente la situación que la autoridad investigadora pronostica que ocurriría. Es decir, con respecto a la cuestión sometida a la consideración del Grupo Especial, si la participación en el mercado y el volumen de las importaciones objeto de investigación, por un lado, y la rama de producción nacional, por el otro, no muestran una clara correlación inversa durante el período objeto de investigación, una determinación de que en el futuro inmediato las importaciones objeto de investigación aumentarían su participación en el mercado a expensas de la rama de producción nacional se basaría necesariamente en conjeturas y no en hechos.

7.277. No estamos de acuerdo. A nuestro juicio, no es necesario que las proyecciones sobre acontecimientos futuros reflejen necesariamente una continuación de las tendencias que tuvieron lugar durante el período objeto de investigación para que una determinación de la existencia de amenaza de daño esté basada en hechos y no en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas. Como se señaló *supra*, una autoridad investigadora debe proporcionar una explicación razonada y adecuada de la manera en que las pruebas obrantes en el expediente respaldan su constatación de que una situación de daño se produciría en el futuro inmediato.⁴⁸⁶ Si bien cabría esperar que la autoridad se base en hechos del presente para respaldar las proyecciones que hace sobre el futuro y sus consiguientes conclusiones sobre el futuro, a nuestro juicio, los acontecimientos que tuvieron lugar durante el período objeto de investigación proporcionan las bases para que una autoridad investigadora pueda evaluar los probables acontecimientos futuros, pero no limitan el alcance de las proyecciones que la autoridad puede hacer acerca de acontecimientos futuros.⁴⁸⁷ Por supuesto,

⁴⁸⁴ Los Estados Unidos, en particular, hacen referencia a la conclusión de la USITC de que los productores objeto de investigación tenían tanto la capacidad de aumentar sus exportaciones a los Estados Unidos en el futuro inmediato como el incentivo para hacerlo. (Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 223, 261 y 284).

⁴⁸⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 267-271. Los Estados Unidos sostienen que Indonesia no cuestiona que fuera probable que el volumen de las importaciones objeto de investigación se incrementara significativamente en el futuro inmediato. (Declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 45; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 131). Sin embargo, varios de los argumentos de Indonesia, particularmente aquellos relacionados con la determinación de la USITC de un probable aumento de la capacidad de los productores objeto de investigación, el establecimiento de Eagle Ridge y la declaración jurada de Unisource, ponen en tela de juicio esta misma constatación. (Véase, por ejemplo, la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 75).

⁴⁸⁶ Véase el párrafo 7.6 del presente informe.

⁴⁸⁷ A este respecto, compartimos la opinión del Grupo Especial que entendió en *Estados Unidos - Madera blanda VI* de que la consideración de los factores establecidos en los párrafos 2 y 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y los párrafos 2 y 4 del artículo 15 del Acuerdo SMC, en el contexto de un análisis de la existencia de amenaza de daño, "forma parte de las bases para que las autoridades investigadoras puedan evaluar los

cabría esperar que la autoridad investigadora explique la modificación de las circunstancias que dará lugar a que la situación futura difiera de la pasada.

7.278. Teniendo presentes estas consideraciones, pasamos a examinar los argumentos planteados por Indonesia en respaldo de su afirmación de que la constatación de la USITC relativa a la probable participación futura de las importaciones objeto de investigación en el mercado se basó en conjeturas y no en hechos.

7.279. Señalamos que, como afirma Indonesia, la USITC observó que durante el período de 2007-2009 las importaciones objeto de investigación y la rama de producción nacional aumentaron su participación en el mercado a expensas de las importaciones que no eran objeto de investigación, en un contexto de una disminución significativa de la demanda del 21,3%.⁴⁸⁸ Mientras que la participación de las importaciones que no eran objeto de investigación en el mercado se redujo del 25,4% en 2007 al 16,1% en 2009 (-9,3 puntos porcentuales)⁴⁸⁹, la participación de las importaciones objeto de investigación en el mercado aumentó del 13,9% en 2007 al 18,3% en 2009 (+4,4 puntos porcentuales)⁴⁹⁰ y la participación de la rama de producción nacional en el mercado aumentó del 60,7% en 2007 al 65,5% en 2009 (+4,8 puntos porcentuales).⁴⁹¹ No obstante, la USITC también observó que en la última parte del período objeto de investigación, es decir, en el período intermedio, cuando las importaciones objeto de investigación abandonaron el mercado al estar en curso las investigaciones, la participación en el mercado tanto de las importaciones que no eran objeto de investigación como de la rama de producción nacional aumentó.⁴⁹² El volumen de las importaciones objeto de investigación se redujo de 210.506 toneladas cortas en el período intermedio de 2009 a 85.033 toneladas cortas en el período intermedio de 2010⁴⁹³, y su participación en el mercado disminuyó 12,9 puntos porcentuales del período intermedio de 2009 al período intermedio de 2010 (del 19,7% al 6,8%), mientras que las participaciones en el mercado de las importaciones que no eran objeto de investigación y de la rama de producción nacional aumentaron 6,1 puntos porcentuales (del 18,4% al 24,5%) y 6,8 puntos porcentuales (del 61,9% al 68,7%), respectivamente.⁴⁹⁴

7.280. Indonesia sostiene que no había ninguna correlación entre los volúmenes de las importaciones objeto de investigación y la disminución de los envíos de la rama de producción nacional, porque el volumen de los envíos de la rama de producción nacional disminuyó en cada uno de los años del período objeto de investigación, incluso de 2007 a 2008, cuando el volumen de las importaciones objeto de investigación también disminuyó.⁴⁹⁵ Según Indonesia, si hubiera una correlación entre los volúmenes de las importaciones objeto de investigación y los envíos internos, cabría esperar que los envíos internos hubieran aumentado durante el período en que las importaciones objeto de investigación disminuyeron (es decir, 2007-2008).

7.281. Las tendencias del volumen durante el período objeto de investigación no respaldan la alegación de Indonesia de que no había correlación entre los volúmenes de las importaciones objeto de investigación y los envíos de la rama de producción nacional. La USITC observó que durante el período de 2007-2009, en un contexto de significativa disminución de la demanda, las importaciones objeto de investigación fueron la única fuente cuyo volumen aumentó en el mercado estadounidense, mientras que durante este período el volumen de los envíos de la rama de

efectos de las importaciones objeto de dumping y/o subvencionadas futuras". (Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VI*, párrafo 7.111).

⁴⁸⁸ El consumo aparente de los Estados Unidos disminuyó de 2,86 millones de toneladas cortas en 2007 a 2,64 millones de toneladas cortas en 2008, y a 2,25 millones de toneladas cortas en 2009. El consumo aparente de los Estados Unidos era de 1,07 millones de toneladas cortas en el período intermedio de 2009 y de 1,25 millones de toneladas cortas en el período intermedio de 2010. (Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 22, 26, 36 y 44; notas 129 y 230; y cuadro C-3).

⁴⁸⁹ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 23, 36 y 39; cuadro IV-7, página IV-12; y cuadro C-3, página C-6.

⁴⁹⁰ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 22 y 36; cuadro IV-7, página IV-12; y cuadro C-3, página C-6.

⁴⁹¹ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 22 y 36; cuadro IV-7, página IV-12; y cuadro C-3, página C-6.

⁴⁹² Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 39.

⁴⁹³ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 27 y cuadro C-3.

⁴⁹⁴ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 22, 23 y 39 y cuadro C-3.

⁴⁹⁵ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 70; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 72 (donde se hace referencia al Extracto de la determinación definitiva de la USITC, páginas 3-39 y C-3-C-7 (Prueba documental IDN-18), cuadro C-3).

producción nacional en los Estados Unidos y las importaciones que no eran objeto de investigación disminuía.⁴⁹⁶ El argumento de Indonesia se centra en un único año del período objeto de investigación en que las importaciones objeto de investigación disminuyeron, sin reconocer la conclusión general de la USITC relativa a la evolución del volumen de las importaciones objeto de investigación durante todo el período objeto de investigación.⁴⁹⁷ Como se indicó *supra*, a pesar de la disminución registrada en el primer año del período objeto de investigación, la USITC constató que durante 2007-2009 las importaciones objeto de investigación aumentaron y que el aumento fue significativo.⁴⁹⁸ En cambio, los volúmenes de los envíos de la rama de producción nacional disminuyeron a lo largo de este período. También observamos que, en la última parte del período objeto de investigación, en particular en el período intermedio de 2010, cuando el volumen de las importaciones objeto de investigación disminuyó, los envíos de la rama de producción nacional y el volumen de las importaciones que no eran objeto de investigación aumentaron.

7.282. A la luz de lo expuesto, a nuestro juicio, los cambios ocurridos en la participación en el mercado a lo largo del período objeto de investigación, especialmente en el período intermedio, no respaldan la alegación formulada por Indonesia de que las importaciones objeto de investigación y la rama de producción nacional no competían por obtener participación en el mercado durante el período objeto de investigación, ni de que las variaciones de sus respectivas participaciones en el mercado no mostraban ninguna correlación durante el período objeto de investigación. Tampoco interpretamos que la determinación de la USITC refleje una constatación de que las importaciones objeto de investigación competían solo con las importaciones que no eran objeto de investigación por obtener participación en el mercado durante el período objeto de investigación, como indica Indonesia.⁴⁹⁹ Las variaciones relativas de los volúmenes y las participaciones en el mercado de la rama de producción nacional, las importaciones objeto de investigación y las importaciones que no eran objeto de investigación durante la totalidad del período objeto de investigación indican, por el contrario, que estos tres grupos de proveedores competían en el mercado estadounidense en gran medida. Por consiguiente, a nuestro juicio, este aspecto de las constataciones de la USITC no es desmentido por las pruebas que tenía ante sí.

7.283. Indonesia sostiene que las tendencias registradas durante el período intermedio no son indicativas de la forma en que las importaciones objeto de investigación habían de competir con la rama de producción nacional por obtener participación en el mercado si no se imponían órdenes, porque las importaciones objeto de investigación abandonaron el mercado al estar en curso las investigaciones. Según Indonesia, este no era un aumento de la participación en el mercado en el sentido tradicional de competir por los clientes.⁵⁰⁰ Indonesia, además, critica a la USITC por constatar que la supresión de los derechos preliminares era una modificación fundamental de las circunstancias que justificaba la imposición de derechos.⁵⁰¹

7.284. A nuestro juicio, los argumentos de Indonesia implican que debería haberse considerado que la disminución de las importaciones objeto de investigación y su retiro del mercado estadounidense como resultado de las investigaciones significaba que, en el futuro, esas importaciones no competirían con el producto nacional similar y las importaciones que no eran objeto de investigación ni les restarían participación en el mercado si no se imponían derechos. No encontramos ningún fundamento para tal conclusión. Más pertinente que el motivo de la decisión de los proveedores extranjeros de participar en el mercado estadounidense, y cuándo hacerlo, es la forma en que el mercado responde a esa participación. En el caso en cuestión, la USITC observó que cuando las importaciones objeto de investigación salieron del mercado

⁴⁹⁶ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 26-27. Los envíos de la rama de producción nacional estadounidense disminuyeron de 1.737.222 toneladas cortas en 2007 a 1.648.972 toneladas cortas en 2008 y 1.477.233 toneladas cortas en 2009, y el volumen de las importaciones que no eran objeto de investigación disminuyó de 727.306 toneladas cortas en 2007 a 611.626 toneladas cortas en 2008 y 363.472 toneladas cortas en 2009. Mientras que el volumen de las importaciones objeto de investigación disminuyó de 398.309 toneladas cortas en 2007 a 382.245 toneladas cortas en 2008, las importaciones objeto de investigación aumentaron "pronunciadamente" a 413.593 toneladas cortas en 2009, lo que corresponde a un aumento total del 3,8% durante el período de 2007-2009.

⁴⁹⁷ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 27.

⁴⁹⁸ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 26-27. Véase también *ibid.*, cuadro C-3.

⁴⁹⁹ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 67.

⁵⁰⁰ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 67; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 68.

⁵⁰¹ Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 44.

estadounidense, los volúmenes y las participaciones en el mercado tanto de la rama de producción nacional como de las importaciones que no eran objeto de investigación aumentaron. El hecho de que la reducción de la participación de las importaciones objeto de investigación en el mercado en la última parte del período objeto de investigación coincidiera con un aumento de la participación de la rama de producción nacional en el mercado respalda la constatación de la USITC de que el probable aumento de las importaciones objeto de investigación se produciría a expensas de los proveedores actuales, incluida la rama de producción nacional. Además, no entendemos que la determinación se base en el levantamiento de las medidas provisionales y las subsiguientes variaciones de los volúmenes y las participaciones en el mercado como la modificación pertinente de las circunstancias que traería consigo un aumento de las importaciones objeto de investigación. De hecho, la USITC tuvo en cuenta los efectos de los derechos preliminares al determinar que las importaciones objeto de investigación tratarían de recuperar las ventas perdidas en el futuro; sin embargo, la determinación de la USITC se centra principalmente en el hecho de que las importaciones objeto de investigación ya se vendían a precios inferiores a los de la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación, y en la capacidad de los productores nacionales de aumentar sus volúmenes de ventas al mercado estadounidense y su incentivo para hacerlo (en vista, especialmente, del inminente aumento significativo de la capacidad de producción).

7.285. Observamos además que la USITC no concluyó que el probable aumento de las importaciones objeto de investigación restaría ventas y participación en el mercado exclusivamente a la rama de producción nacional, como indica Indonesia.⁵⁰² Antes bien, la USITC constató que las importaciones objeto de investigación competirían en materia de precios para recuperar la participación en el mercado que perdieron "tanto respecto de la rama de producción nacional como de las importaciones que no eran objeto de investigación" en el período intermedio de 2010 y restarían ventas "a proveedores actuales, como la rama de producción nacional"⁵⁰³, lo que claramente hace referencia tanto a la rama de producción nacional como a las importaciones que no eran objeto de investigación. Siendo así, también rechazamos, por ser incompatible con los hechos, la declaración de Indonesia de que la USITC no abordó el hecho de que era probable que las importaciones objeto de investigación aumentaran su participación en el mercado en detrimento de las importaciones que no eran objeto de investigación más que de la rama de producción nacional y de que la determinación de la existencia de amenaza de daño formulada por la USITC está desprovista de cualquier análisis que dé cuenta del hecho de que las importaciones objeto de investigación no habrían captado participación en el mercado exclusivamente de la rama de producción nacional.⁵⁰⁴

7.286. Indonesia también aduce que las importaciones objeto de investigación no eran responsables de la disminución de los volúmenes de ventas en los Estados Unidos de la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación.⁵⁰⁵ Indonesia sostiene que la USITC constató que la disminución del consumo y la desaceleración económica eran responsables de esa disminución.⁵⁰⁶ A nuestro juicio, sin embargo, era adecuado que la USITC tuviera en cuenta las variaciones de los volúmenes de las importaciones objeto de investigación, las ventas del producto nacional similar y las importaciones que no eran objeto de investigación en el contexto de la disminución de la demanda estadounidense, al determinar el probable efecto del volumen de las

⁵⁰² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 128; respuesta de Indonesia a la pregunta 48 b) del Grupo Especial.

⁵⁰³ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 38-39.

⁵⁰⁴ Respuesta de Indonesia a la pregunta 48 b) del Grupo Especial.

⁵⁰⁵ Véase por ejemplo la declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 48.

⁵⁰⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 121 (donde se hace referencia al Extracto de la determinación definitiva de la USITC, páginas 3-39 y C-3-C-7 (Prueba documental IDN-18), páginas 37-38); respuesta de Indonesia a la pregunta 41 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 72 (donde se hace referencia al Extracto de la determinación definitiva de la USITC, páginas 3-39 y C-3-C-7 (Prueba documental IDN-18), página 37). Indonesia también aduce que no había ninguna correlación entre las variaciones de los volúmenes de las importaciones objeto de investigación y la situación de la rama de producción nacional. (Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 70; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 64 y 72; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 47). Estos argumentos se refieren a la relación causal entre las importaciones objeto de investigación y la amenaza de daño a la rama de producción nacional y no son directamente pertinentes para nuestro examen de las constataciones de la USITC relativas a los probables aumentos futuros de los volúmenes y la participación en el mercado de las importaciones objeto de investigación.

importaciones objeto de investigación en la rama de producción nacional. Observamos que la USITC también tuvo en cuenta la disminución prevista del consumo aparente de los Estados Unidos en su conclusión de que las importaciones objeto de investigación aumentarían su participación en el mercado a expensas de la rama de producción nacional.⁵⁰⁷

7.287. Indonesia también sostiene que era irrazonable que la USITC concluyera que las importaciones objeto de investigación aumentarían aproximadamente los "12 puntos porcentuales" de participación en el mercado que perdieron en el período intermedio.⁵⁰⁸ Indonesia sostiene además que la USITC no explicó la forma en que la participación de las importaciones objeto de investigación en el mercado podía crecer por encima de la participación que tenían en 2009; Indonesia aduce a este respecto que el único respaldo de la constatación de la USITC relativa al aumento previsto de la participación de las importaciones objeto de investigación en el mercado era el atractivo del mercado estadounidense.⁵⁰⁹ Estos argumentos no nos convencen. A nuestro juicio, la USITC dio una explicación razonable para su conclusión de que la participación de las importaciones objeto de investigación en el mercado aumentaría significativamente en el futuro inmediato. En particular, observamos que, como se indicó *supra*, la USITC basó principalmente esta conclusión en a) el aumento de las importaciones objeto de investigación durante el período objeto de investigación y b) sus constataciones relativas al probable aumento de la capacidad de producción de China y las intenciones de exportación de los productores objeto de investigación. Indonesia no impugna el primer aspecto y, a continuación, confirmamos el segundo.⁵¹⁰ A nuestro juicio, ambas series de constataciones proporcionan una base suficiente para la conclusión de la USITC relativa al probable aumento inminente de la participación de las importaciones objeto de investigación en el mercado.⁵¹¹

7.288. Por los motivos expuestos, sobre la base de las explicaciones dadas por la USITC a la luz de las pruebas que obraban en el expediente, constatamos que Indonesia no ha demostrado que, en el contexto de su análisis de la amenaza de daño, la USITC haya basado su conclusión de que los volúmenes futuros de las importaciones objeto de investigación aumentarían su participación en el mercado a expensas de la rama de producción nacional captando ventas de los productores nacionales en el futuro inmediato en conjeturas o posibilidades remotas.

7.6.3.3.2 El probable aumento de la capacidad de producción de China

7.289. Indonesia aduce que las constataciones de la USITC relativas a la capacidad nueva de China se basaron en conjeturas y no respaldan la determinación de un probable aumento de las importaciones objeto de investigación. Indonesia formula este argumento en respuesta al argumento de los Estados Unidos de que la constatación de la USITC relativa a los probables aumentos de la participación de las importaciones objeto de investigación en el mercado se respaldaba en una constatación intermedia de que era probable que las importaciones objeto de investigación aumentaran significativamente, que a su vez se apoyaba en el hecho de que la

⁵⁰⁷ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 38, citada *supra*, párrafo 7.270.

⁵⁰⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 126 (donde se hace referencia al Extracto de la determinación definitiva de la USITC, páginas 3-39 y C-3-C-7 (Prueba documental IDN-18), página 38).

⁵⁰⁹ Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 52.

⁵¹⁰ Véanse los párrafos 7.297 y 7.307 *infra*.

⁵¹¹ Además, contrariamente a lo indicado por Indonesia, la lectura de la determinación en su conjunto indica que la constatación de la USITC no era que las importaciones objeto de investigación recuperarían los 12,9 puntos porcentuales de participación en el mercado perdidos en el período intermedio de 2010, sino que los volúmenes de las importaciones objeto de investigación aumentarían significativamente en el futuro inmediato a niveles superiores a los registrados durante el período objeto de investigación. (Véase, por ejemplo, la Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 27, 29 y 30-31). Además, observamos que la USITC consideró que la reducción del volumen de las importaciones objeto de investigación en el período intermedio de 2010 obedecía a las investigaciones y que, sin estas investigaciones, era probable que el volumen de las importaciones objeto de investigación hubiera sido mayor en el período intermedio de 2010. (Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 27). Indonesia parece estar de acuerdo en que la causa de esta reducción era que las investigaciones estaban pendientes. (Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 72; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 78).

capacidad nueva de China sería sustancial y no se preveía que el mercado interno de los productores chinos y otros mercados de Asia la absorbiera.⁵¹²

7.290. Como se indicó *supra*, la USITC consideró que los productores objeto de investigación tenían la capacidad de aumentar sus envíos a los Estados Unidos sobre la base, en particular, del crecimiento previsto de la capacidad de producción de China entre 2009 y 2011.

7.291. En lo que respecta a la capacidad nueva de China, la USITC empezó por observar que las partes estaban en desacuerdo acerca de la cantidad de capacidad nueva que entraría en funcionamiento en China en 2011. La USITC observó que, sobre la base de las estimaciones de una consultora de la rama de producción de papel (EMGE & Co.), los solicitantes afirmaban que la capacidad prevista de China aumentaría 2,9 millones de toneladas cortas para 2011, y que este aumento de la capacidad no sería absorbido por el mercado interno chino u otros mercados de Asia. La USITC también observó que, sobre la base de las respuestas al cuestionario, los declarantes alegaban que el aumento de capacidad de los productores chinos en 2010 y 2011 sería inferior, de 1,5 millones de toneladas cortas, y que los aumentos de capacidad eran necesarios para satisfacer el aumento de la demanda en China y los mercados regionales, y no tenían una finalidad de exportación al mercado estadounidense.⁵¹³ La USITC constató que incluso este aumento menor de la capacidad propugnado por los declarantes era sustancial, dado que equivalía a aproximadamente un 75% del consumo total estadounidense en 2009, de más de 2 millones de toneladas. La USITC también constató que, incluso suponiendo que la capacidad adicional china se estuviera poniendo en funcionamiento con la intención de abastecer al creciente mercado interno chino, el crecimiento previsto del consumo en China no sería suficiente para absorber la nueva capacidad china porque, según las proyecciones de otra consultora de la rama de producción de papel (RISI), el crecimiento de la capacidad de producción china de 2009 a 2011 sería "aproximadamente el doble" del crecimiento del consumo chino. La USITC también observó que, según las proyecciones de RISI, el crecimiento del consumo en el resto de Asia sería "muy inferior" al exceso del crecimiento previsto de la capacidad china respecto del crecimiento previsto del consumo chino.⁵¹⁴

7.292. En consecuencia, de la determinación se desprende claramente que en su constatación del probable aumento de la capacidad de producción de China, la USITC se basó en pruebas obrantes en el expediente provenientes de dos fuentes, a saber, el aumento de 1,5 millones de toneladas

⁵¹² Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 74. Indonesia no impugna las constataciones de la USITC relativas a la capacidad prevista de los productores indonesios.

⁵¹³ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 28. La cantidad real se ha expurgado de la versión no confidencial de la determinación presentada al Grupo Especial. (Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 28). En sus comunicaciones al Grupo Especial, los Estados Unidos indicaron que la nueva capacidad china indicada por los declarantes y expurgada de la versión no confidencial de la determinación de la USITC ascendía a 1,5 millones de toneladas cortas. Indonesia no discrepa de la cantidad indicada por los Estados Unidos.

⁵¹⁴ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 28 y nota 181. La USITC señaló que:

RISI prevé que la capacidad de China de producir papel estucado o cuché de pasta química y estucado o cuché de pasta mecánica crecerá de 7,2 millones de toneladas métricas en 2009 a 9,0 millones de toneladas métricas en 2011, o en 1,8 millones de toneladas métricas. RISI prevé que el consumo chino de estos productos crecerá de 5,4 millones de toneladas métricas en 2009 a 6,3 millones de toneladas métricas en 2011, o en 900.000 toneladas métricas. El exceso de crecimiento de capacidad respecto del crecimiento del consumo es de 900.000 toneladas métricas. Escrito de los declarantes previo a la audiencia, Prueba documental 28.

Si bien es probable que la combinación de las categorías de RISI de papel estucado o cuché de pasta química y estucado o cuché de pasta mecánica sea un poco más amplia que el papel definido por el Departamento de Comercio, consideramos que los datos son probatorios del probable crecimiento relativo de la capacidad y el consumo de China de los productos comprendidos en el alcance de la investigación.

No se prevé que el crecimiento del consumo en el resto de Asia absorba el exceso de la capacidad china respecto del consumo. Salvo el Japón (que se prevé que pierda cierta capacidad pero aumente su producción), RISI prevé que el crecimiento del consumo de 2009 a 2011 exceda del crecimiento de la capacidad del resto de Asia en 160.000 toneladas, cifra muy inferior al exceso de crecimiento previsto de la capacidad china respecto del crecimiento previsto del consumo chino de 900.000 toneladas métricas. Escrito de los declarantes previo a la audiencia, Prueba documental 28.

(Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), nota 181).

cortas de la capacidad previsto por los declarantes (que recordamos que la USITC consideró que seguiría siendo un aumento sustancial de la capacidad de producción) y las proyecciones de RISI de crecimiento del consumo en China y otros mercados asiáticos (en que la USITC se basó como indicador de la magnitud del aumento de la capacidad y las posibilidades de estos mercados de absorberlo).

7.293. En la presente diferencia, Indonesia sostiene que la USITC hizo caso omiso de los datos reales presentados por los exportadores chinos en sus respuestas al cuestionario, dando a entender que los datos de RISI no tendrían que haberse utilizado en lugar de los datos más precisos presentados en los cuestionarios. A este respecto, Indonesia critica a la USITC por basarse en una "fuente de terceros" que la USITC admitió que abarcaba una variedad más amplia de productos que aquellos que eran objeto de la investigación.⁵¹⁵ Indonesia remite al Grupo Especial al cuadro VII-2 de la determinación, que contiene los datos de los productores chinos correspondientes al período objeto de investigación, así como sus proyecciones para 2010 y 2011, acerca de la capacidad, la producción y los envíos a China y terceros mercados: los Estados Unidos, la Unión Europea, Asia y "todos los demás mercados". Indonesia sostiene que el cuadro VII-2 muestra que los productores chinos tenían exceso de capacidad en cada uno de los años del período objeto de investigación, lo que, a su juicio, refuta la teoría de la USITC del probable aumento de las importaciones objeto de investigación en los Estados Unidos, ya que muestra que los productores chinos no estaban utilizando plenamente su capacidad existente para exportar al mercado estadounidense durante el período objeto de investigación. Observamos, no obstante, que según los datos presentados por los declarantes, los productores chinos estaban operando a elevados niveles de utilización de la capacidad durante el período objeto de investigación.⁵¹⁶ Indonesia también aduce que, a pesar de la nueva capacidad adicional prevista, los productores chinos preveían que en 2011 habría muy poco exceso de capacidad.⁵¹⁷ Entendemos que el argumento de Indonesia es que, según las proyecciones de ventas de los productores chinos, la capacidad de producción adicional se absorbería de tal forma que no necesitarían aumentar significativamente sus ventas al mercado estadounidense, ni tendrían capacidad para hacerlo. Entendemos que los argumentos de Indonesia indican que estas proyecciones constituían una base más adecuada para evaluar la capacidad de otros mercados de absorber la capacidad adicional de producción china que los datos de RISI sobre el crecimiento previsto del consumo en China y el resto de Asia y que, por lo tanto, la USITC tendría que haber basado su análisis de la probabilidad de un aumento sustancial de las exportaciones chinas al mercado estadounidense en estos datos.⁵¹⁸

7.294. La USITC señaló que RISI era una fuente en la cual tanto los solicitantes como los declarantes respaldaron sus alegaciones a lo largo de la investigación correspondiente.⁵¹⁹ Los datos de RISI que la USITC consideró pruebas del probable aumento relativo de la capacidad y el consumo de China, sirvieron de base a los declarantes en sus argumentos ante la USITC⁵²⁰, y

⁵¹⁵ Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 41 y 52.

⁵¹⁶ Según los datos presentados en el cuadro VII-2 de la Determinación definitiva de la USITC, los productores chinos operaban con las siguientes tasas de utilización de la capacidad durante el período objeto de investigación: 90,7% en 2007; 92,5% en 2008; y 95,9% en 2009.

⁵¹⁷ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 70; declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 41; y observaciones de Indonesia sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 97 a) del Grupo Especial.

⁵¹⁸ Además, observamos que los Estados Unidos sostienen que los datos de RISI eran exhaustivos y que las proyecciones relativas a la capacidad abarcaban toda la rama de producción china y las proyecciones relativas al consumo abarcaban todos los principales mercados de Asia, incluida China, mientras que, en cambio, las respuestas al cuestionario para los productores extranjeros solo abarcaban un subconjunto de la rama de producción china. (Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 99 del Grupo Especial, nota 183). Indonesia está en desacuerdo en que las respuestas al cuestionario para los productores extranjeros presentadas a la USITC no proporcionaran una cobertura total de los exportadores chinos a los Estados Unidos. (Observaciones de Indonesia sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 97 a) del Grupo Especial, nota 57).

⁵¹⁹ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 28. APP hizo referencia a los datos de RISI en, por ejemplo, el Escrito de APP a la USITC posterior a la audiencia (Prueba documental US-104), página 12, donde mencionó el "crecimiento del consumo aparente en China y el resto de Asia, reflejado en los datos de RISI" (en referencia a la Prueba documental 28 del Escrito de APP previo a la audiencia).

⁵²⁰ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), nota 181 (donde se hace referencia a la Prueba documental 28 del escrito de APP previo a la audiencia). En consecuencia, al parecer, la Prueba documental 28 del escrito de APP previo a la audiencia en realidad fue presentada por APP a la USITC. La Prueba documental 28 del escrito de APP previo a la audiencia ha sido presentada en la presente diferencia

los declarantes los caracterizaron como una fuente "independiente".⁵²¹ APP incluso describió los datos de RISI como "los mejores datos disponibles para evaluar el crecimiento del consumo en Asia".⁵²² Además, observamos que la información de RISI contiene datos relativos a los aumentos previstos de la capacidad de producción de China y el crecimiento del consumo correspondiente a los mercados chino y asiáticos, mientras que los datos presentados en el cuadro VII contienen proyecciones proporcionadas por los propios productores acerca de la capacidad de China y las ventas en diversos mercados. A nuestro juicio, era razonable que la USITC se basara en datos de una fuente independiente como RISI al examinar si existían otros mercados que pudieran absorber las exportaciones chinas, en lugar de basarse exclusivamente en las proyecciones de los productores investigados relativas a sus futuras ventas, como Indonesia parece indicar que tendría que haber hecho. Esto es así especialmente en este caso, en que los propios declarantes se habían basado en la fuente independiente, RISI, en sus comunicaciones a la USITC, y los declarantes habían descrito a RISI como una fuente independiente. Además, observamos que el párrafo 7 ii) del artículo 3 y el párrafo 7 iii) del artículo 15, que establecen directrices para examinar la capacidad nueva en el contexto del análisis de la amenaza de daño, establecen que al examinar este factor debe tenerse en cuenta la existencia de otros mercados de exportación que puedan absorber el posible aumento de las exportaciones. Teniendo esto en cuenta, nos parece que los datos de RISI eran una base adecuada para analizar la capacidad adicional.

7.295. Indonesia critica a la USITC por no haber explicado la forma en que los datos demasiado amplios de RISI eran probatorios.⁵²³ De hecho, la USITC señaló que la gama de productos abarcados por los datos de RISI era "un poco más amplia" que los productos abarcados por la investigación. La USITC explicó que si bien era probable que la combinación de las categorías de RISI de papel estucado o cuché de pasta química y estucado o cuché de pasta mecánica fuera un poco más amplia que el papel estucado o cuché definido en la investigación, consideraba que los datos de RISI "son probatorios del probable crecimiento relativo de la capacidad y el consumo de China de los productos comprendidos en el alcance de la investigación".⁵²⁴ En consecuencia, no entendemos que la USITC se haya basado en las cifras exactas de los datos de RISI para pronosticar la probabilidad de aumento de las importaciones objeto de investigación, sino que utilizó los datos de RISI como un indicador del orden de la magnitud del aumento relativo de la capacidad nueva de China en relación con el crecimiento del consumo en China y otros mercados asiáticos.⁵²⁵ A la luz de lo expuesto, si bien no coincidían exactamente con el producto objeto de investigación, no consideramos inadecuado que la USITC haya tenido en cuenta los datos de RISI y se haya basado en ellos. Indonesia también critica a la USITC por haber concluido que la rama de producción china exportaría todo su exceso de capacidad a los Estados Unidos durante el período de 2009-2011.⁵²⁶ Sin embargo, la USITC no hizo tal constatación. Tampoco interpretamos que el examen de la USITC de esta cuestión refleje el supuesto de que eso ocurriría. Antes bien, como se indicó *supra*, la USITC constató que el crecimiento del consumo en el resto de Asia sería muy inferior al exceso del crecimiento previsto de la capacidad china respecto del crecimiento previsto del consumo chino⁵²⁷ y, en vista de esto, concluyó que los productores objeto de investigación tenían la capacidad de aumentar significativamente los envíos a los Estados Unidos. Ningún elemento de esta conclusión supone que la USITC haya considerado que los productores chinos exportarían toda la producción proveniente del exceso de capacidad a los Estados Unidos.

7.296. Indonesia también critica a la USITC por no haber hecho un análisis de otros mercados a los cuales la rama de producción china podía exportar. De hecho, sin embargo, la USITC examinó si existían otros destinos, además del destino principal de los productores chinos, es decir, su mercado interno, que pudieran absorber la producción de su nueva capacidad prevista. Recordamos que la USITC examinó si otros mercados asiáticos podían absorber los envíos

como Prueba documental IDN-52. Véase también el Escrito de APP a la USITC previo a la audiencia (Prueba documental IDN-45), páginas 136 y 139.

⁵²¹ Escrito de APP a la USITC previo a la audiencia (Prueba documental IDN-45), páginas 122, 134 y 136.

⁵²² Escrito de APP a la USITC posterior a la audiencia (Prueba documental US-104), página 13.

⁵²³ Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, nota 63.

⁵²⁴ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), nota 181.

⁵²⁵ Esto se desprende de forma particularmente clara de la declaración de la USITC de que RISI previó que el crecimiento de la capacidad sería "aproximadamente el doble del crecimiento del consumo chino". (Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 28).

⁵²⁶ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 68 y 71; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 70 y 73.

⁵²⁷ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 28.

provenientes de la capacidad adicional y concluyó que no podían hacerlo. La USITC no hizo un análisis detallado de la demanda prevista en otros mercados. Sin embargo, la USITC sí observó que la Unión Europea había iniciado investigaciones antidumping y en materia de derechos compensatorios sobre el papel estucado o cuché procedente de China en 2010, y consideró que en el futuro inmediato esto podía restar al mercado de la UE su atractivo para los exportadores chinos.⁵²⁸ A nuestro juicio, que la USITC se centrara en Asia y la UE como posibles destinos de las exportaciones chinas en el futuro inmediato era razonable, dadas las declaraciones de los declarantes en la investigación correspondiente; en sus comunicaciones en la investigación correspondiente, APP identificó principalmente al mercado chino, otros mercados asiáticos y la UE como los mercados de exportación de las exportaciones chinas.⁵²⁹ Además, el análisis de la USITC refleja las pautas existentes de venta de los productores chinos, que abarcaban el 93% de las ventas de exportación chinas durante el período objeto de investigación.⁵³⁰ En general, consideramos que el análisis de la USITC de otros mercados de exportación se basó en hechos pertinentes y no en especulaciones.⁵³¹

7.297. Por los motivos expuestos, sobre la base de las explicaciones dadas por la USITC a la luz de las pruebas obrantes en el expediente, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la USITC haya basado sus constataciones relativas al aumento previsto de la capacidad de producción de China en conjeturas y no en hechos.

7.6.3.3.3 La declaración jurada de Unisource y el establecimiento de Eagle Ridge

7.298. Indonesia discrepa del recurso de la USITC a la declaración jurada de Unisource y el establecimiento de Eagle Ridge. Indonesia formula este argumento en respuesta a los argumentos de los Estados Unidos de que la USITC se basó razonablemente en la declaración jurada de Unisource como prueba positiva de las intenciones de APP de aumentar significativamente los envíos al mercado estadounidense y de que la USITC constató debidamente que APP estableció Eagle Ridge para lograr su objetivo de duplicar las exportaciones a los Estados Unidos.⁵³²

7.299. La USITC constató que los productores objeto de investigación tenían un fuerte interés en aumentar los envíos a los Estados Unidos.⁵³³ Para llegar a esta conclusión, la USITC se basó, entre

⁵²⁸ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), nota 188.

⁵²⁹ Escrito de APP a la USITC previo a la audiencia (Prueba documental IDN-45), página 121, donde APP declara que "cabe poca duda de que China es el mercado mundial más importante para los proveedores del papel estucado o cuché objeto de investigación. RISI anuncia categóricamente que China impulsará el resurgimiento del mercado del papel estucado o cuché". Véase también el Escrito de APP a la USITC posterior a la audiencia (Prueba documental US-104), página 13, donde APP declara que "la rama de producción china ha explicado que estas toneladas adicionales se distribuirán principalmente en el mercado chino, después en otros mercados asiáticos y, por último, en otros mercados emergentes fuera de Asia"; y el Escrito de APP a la USITC previo a la audiencia (Prueba documental IDN-45), páginas 123-125, donde APP se refiere a Asia como "otros mercados de exportación". En el Escrito de APP a la USITC posterior a la audiencia (Prueba documental US-104), página 12, APP declara que "los mercados asiáticos absorberán totalmente cualquier aumento de la capacidad china". En el Escrito de APP a la USITC previo a la audiencia (Prueba documental IDN-45), página 125, APP hace referencia al mercado de la UE como otro posible destino de sus exportaciones cuando indica que "el asunto comercial en curso con la UE no causará un desvío de importantes volúmenes a los Estados Unidos". Véase también el cuadro VII-2 de la Determinación definitiva de la USITC, donde se comunican los envíos de los productores chinos a China, los Estados Unidos, la Unión Europea, Asia y "todos los demás mercados" durante el período objeto de investigación.

⁵³⁰ Sobre la base de los datos que figuran en la determinación de la USITC, al parecer, la USITC tomó en consideración mercados que dan cuenta de la gran mayoría de las actuales ventas chinas. Del cuadro VII-2 y el gráfico II-1, página 9, de la Determinación definitiva de la USITC, parece desprenderse que en 2009, el 61,5% de las ventas de los productores chinos se hicieron en el mercado chino, el 9,3% en el mercado estadounidense, el 7,6% en el mercado de la UE, el 13,9% en otros mercados asiáticos y el 7,6% en "todos los demás mercados", la única categoría que la USITC no tuvo en cuenta. Es decir, la USITC tomó en consideración mercados que dan cuenta de aproximadamente el 93% de las ventas de los productores chinos en 2009.

⁵³¹ También observamos que Indonesia aduce que el período de 2009-2011 identificado por la USITC pone en tela de juicio la inminencia del supuesto aumento. (Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 68; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 69). Indonesia, sin embargo, no ha ampliado su argumento a este respecto ni explicado por qué este período no es "inminente" habida cuenta del período examinado por la USITC (2011).

⁵³² Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 37-39 (donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 112-113).

⁵³³ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 28.

otras pruebas, en declaraciones de un representante de Unisource, reflejadas en la declaración jurada de Unisource, relativas a sus interacciones con APP. La USITC indicó que, según la declaración jurada, APP afirmó que quería duplicar sus envíos a Unisource y que estaba dispuesta a bajar sus precios. Además, la USITC señaló el hecho de que APP, tras perder a Unisource como distribuidor, había establecido su propio distribuidor para el mercado estadounidense, Eagle Ridge:

Los productores chinos han estado motivados para aumentar las exportaciones objeto de investigación desde hace bastante tiempo. En particular observamos el comportamiento de APP, cuyas empresas filiales representaban en 2009 el [[]] de las importaciones objeto de investigación comunicadas. A fines de 2008, mientras la demanda estadounidense de determinado papel estucado o cuché y la economía estadounidense entraban en una profunda recesión, APP informó a Unisource, un importante distribuidor de determinado papel estucado o cuché en los Estados Unidos, de que "estaba exportando 30.000 toneladas métricas de determinado papel estucado o cuché a los Estados Unidos cada mes y que quería aumentar ese volumen a 60.000 toneladas métricas por mes". APP también declaró que quería duplicar sus envíos a Unisource inmediatamente y que estaba dispuesta a bajar entre un 2% y un 5% sus precios, que ya estaban un 15% por debajo de los que en ese momento cotizaba el proveedor nacional NewPage por sus hojas económicas, para aumentar las ventas. Además, poco después de que APP perdiera la cuenta de Unisource en 2009, hizo una inversión para establecer Eagle Ridge, una red estadounidense de distribución a través de comercio electrónico, para que los productos de APP mantuvieran y aumentaran su presencia en el mercado estadounidense.⁵³⁴

7.300. Los Estados Unidos aducen que la declaración jurada fue hecha por el Vicepresidente de Desarrollo Estratégico y Abastecimiento de Unisource, bajo pena de perjurio, y que su contenido fue confirmado por otros testimonios obrantes en el expediente.⁵³⁵ En la segunda reunión del Grupo Especial, Indonesia alegó que APP nunca expresó su intención de duplicar las exportaciones al mercado estadounidense y que la declaración jurada de Unisource se caracteriza debidamente como una alegación de la rama de producción nacional y no una declaración de APP.⁵³⁶ Sin embargo, en su última comunicación al Grupo Especial, Indonesia indicó que no conoce "cada una de las declaraciones jamás hechas por los representantes de APP".⁵³⁷ En la misma comunicación, Indonesia adujo que había otros testimonios obrantes en el expediente que contradicen las declaraciones contenidas en la declaración jurada de Unisource.⁵³⁸ En vista de estas declaraciones, entendemos que Indonesia adopta la posición de que el contenido de la declaración jurada de Unisource era falso o inexacto y que, por lo tanto, la USITC no podía haberse basado en ella para llegar a su determinación.

7.301. Indonesia también aduce que los declarantes nunca tuvieron la oportunidad de refutar la declaración jurada de Unisource. A este respecto, Indonesia aduce que los solicitantes presentaron la declaración jurada de Unisource junto con su escrito posterior a la audiencia, que es la última oportunidad que la USITC brinda a las partes de presentar nueva información. Según Indonesia, debido a que el plazo para presentar escritos con posterioridad a la audiencia que tenían la rama de producción nacional y los declarantes era el mismo, los declarantes no podían refutar la información de la declaración jurada de Unisource ante la USITC. Los Estados Unidos sostienen que APP tuvo la oportunidad de referirse a la declaración jurada de Unisource en sus observaciones finales a la USITC, presentadas después de los escritos posteriores a la audiencia, y que, de hecho, APP lo hizo.⁵³⁹ Indonesia responde que si bien está permitido que las observaciones finales se refieran a la exactitud, la fiabilidad o el valor probatorio de la información obrante en el

⁵³⁴ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 28-29; Extractos (expurgados) de la determinación definitiva de la USITC y observaciones finales de APP a la USITC (Prueba documental US-107), página 1. (no se reproducen las notas de pie de página)

⁵³⁵ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 95 del Grupo Especial.

⁵³⁶ Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 39.

⁵³⁷ Observaciones de Indonesia sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 95 del Grupo Especial.

⁵³⁸ Observaciones de Indonesia sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 95 del Grupo Especial.

⁵³⁹ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 95 del Grupo Especial.

expediente, la presentación de pruebas para refutar la exactitud, la fiabilidad o el valor probatorio de tal información no está permitida en esta etapa de la investigación de la USITC.⁵⁴⁰

7.302. Además, Indonesia aduce que el establecimiento de Eagle Ridge no constituye una prueba del aumento de las importaciones objeto de investigación sino, a lo sumo, un intento por recuperar las ventas perdidas dada la pérdida de las operaciones comerciales de APP con Unisource y que, de hecho, las importaciones objeto de investigación se redujeron después del establecimiento de Eagle Ridge.⁵⁴¹

7.303. Recordamos que la cuestión que se nos ha planteado es si la USITC actuó de manera incompatible con el párrafo 7 del artículo 3 y el párrafo 7 del artículo 15 al basar su determinación de la existencia de amenaza de daño a causa de las importaciones objeto de investigación en conjeturas y no en hechos o pruebas. También recordamos que, en un análisis de la amenaza de daño, una autoridad investigadora tiene permitido hacer proyecciones sobre el futuro siempre que se basen en hechos o pruebas. Recordamos que un grupo especial no debe realizar un examen *de novo* de las pruebas ni sustituir las conclusiones de la autoridad investigadora por las suyas propias.⁵⁴² Dadas estas consideraciones y en vista de las pruebas obrantes en el expediente presentadas por las partes en la presente diferencia, a nuestro juicio, contrariamente a la alegación de Indonesia, la USITC no basó su constatación relativa al interés de APP en el mercado estadounidense y el establecimiento de Eagle Ridge simplemente en conjeturas.

7.304. A nuestro juicio, la USITC se basó en pruebas obrantes en el expediente para llegar a su conclusión relativa al interés de APP por aumentar las exportaciones a los Estados Unidos. Estas pruebas comprenden, entre otras, las declaraciones que figuran en la declaración jurada de Unisource, en el sentido de que APP tenía intención de aumentar sus ventas a Unisource y el mercado estadounidense en general y el hecho de que, en respuesta a la pérdida de su principal distribuidor en el mercado estadounidense (Unisource)⁵⁴³ en mayo de 2009, APP estableció su propia red de distribución para el mercado estadounidense (Eagle Ridge) en octubre de 2009.⁵⁴⁴ Esto ocurrió en un momento en que las importaciones objeto de investigación aumentaban su presencia en el mercado estadounidense.⁵⁴⁵ Consideramos que estas pruebas respaldaban razonablemente la conclusión de la USITC de que los productores objeto de investigación tenían un fuerte interés en aumentar sus envíos a los Estados Unidos.

7.305. Si bien Indonesia aduce que los declarantes nunca tuvieron la oportunidad de refutar la declaración jurada de Unisource, observamos que en sus observaciones finales formuladas a la USITC en la investigación correspondiente, APP hizo referencia a la declaración jurada de Unisource pero no impugnó la validez de las declaraciones que allí figuraban.⁵⁴⁶ Aun suponiendo

⁵⁴⁰ A juicio de Indonesia, incluso si APP hubiera tenido correos electrónicos y otra información que refutara lo dicho en la declaración jurada de Unisource, no habría podido presentar la información ni tampoco su propia declaración jurada oponiéndose a lo dicho en la declaración jurada de Unisource. (Respuesta de Indonesia a la pregunta 94 del Grupo Especial).

⁵⁴¹ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 66; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 65; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 38 y 52.

⁵⁴² Véase el párrafo 7.7 *supra*.

⁵⁴³ Unisource cambió de proveedores de APP a New Page, un productor estadounidense. (Escrito de APP a la USITC previo a la audiencia (Prueba documental IDN-45), página 116). APP indicó que "la única opción que tenía era abrir [Eagle Ridge] como forma de intentar recuperarse de la pérdida de Unisource".

⁵⁴⁴ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 29 y IV-2; respuesta de Indonesia a la pregunta 93 del Grupo Especial; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 93 del Grupo Especial. Las pruebas obrantes en el expediente indican que los dos primeros locales de Eagle Ridge Paper en los Estados Unidos abrieron en octubre de 2009, y que APP abrió ocho locales más durante los tres meses siguientes. (Escrito de APP a la USITC previo a la audiencia (Prueba documental IDN-45), página 116; véase también la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 93 del Grupo Especial).

⁵⁴⁵ Como se indicó *supra*, las importaciones objeto de investigación estaban en su máximo nivel en el período de 2008-2009.

⁵⁴⁶ En sus observaciones finales, APP declaró que:

Los solicitantes intentan basarse en declaraciones de importantes distribuidores nacionales, pero estas declaraciones -y, lo que es más importante, las acciones de estos distribuidores- contradicen la teoría de los solicitantes. Los solicitantes citan la declaración de Unisource, pero dejan de lado el importante detalle de que Unisource estaba describiendo el período de 2007-2008, y no 2009, y estaba describiendo pequeñas variaciones de volumen. A principios de 2009, Unisource sustituyó a APP por NewPage. Las importaciones objeto de investigación no

que no pudieran presentarse nuevas pruebas después de la presentación de escritos previos a la audiencia, como Indonesia alega⁵⁴⁷, parece claro que, como mínimo, APP podría haber impugnado la veracidad de las declaraciones que figuraban en la declaración jurada. En ausencia de una objeción de esta índole a la declaración jurada de Unisource formulada durante la investigación, no encontramos ningún fundamento para concluir que la USITC incurrió en error al basarse en ella para llegar a su conclusión de que los productores chinos tenían un fuerte interés en el mercado estadounidense.⁵⁴⁸

7.306. En lo que respecta a Eagle Ridge, el argumento central de Indonesia es que las tendencias de las importaciones objeto de investigación antes de que APP perdiera la cuenta de Unisource y después del establecimiento de Eagle Ridge contradicen cualquier supuesta intención por parte de APP de duplicar sus exportaciones al mercado estadounidense.⁵⁴⁹ Como se indicó *supra*, si bien la declaración jurada de Unisource hace referencia a la supuesta intención de APP de duplicar sus exportaciones al mercado estadounidense, no interpretamos que la determinación de la USITC indique que la determinación de la amenaza de daño se basaba en una conclusión de que APP, de hecho, duplicaría sus exportaciones a los Estados Unidos. Antes bien, como hemos indicado *supra*, la USITC concluyó que los productores objeto de investigación tenían la capacidad de aumentar significativamente los envíos al mercado estadounidense y el incentivo para hacerlo.⁵⁵⁰

pueden explicar los bajos precios de NewPage para Unisource, teniendo en cuenta que APP se había eliminado como proveedor por razones ajenas a los precios.

(Observaciones finales de APP a la USITC (Prueba documental US-105), páginas 16-17; Extractos (expurgados) de la determinación definitiva de la USITC y observaciones finales de APP a la USITC (Prueba documental US-107), páginas 2-3 (no se reproduce la nota de pie de página)).

⁵⁴⁷ Las partes difieren sobre si las partes interesadas pueden presentar pruebas nuevas después de presentar escritos posteriores a la audiencia ante la USITC. (Respuesta de Indonesia a la pregunta 94 del Grupo Especial; observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 94 del Grupo Especial). En las circunstancias del presente asunto, no es necesario que decidamos esta cuestión.

⁵⁴⁸ Observamos además que los Estados Unidos aducen que el contenido de la declaración jurada de Unisource se vio confirmado por otros testimonios en la audiencia de la USITC: los del mismo Vicepresidente de Desarrollo Estratégico y Abastecimiento de Unisource (Sr. Hederick) y del testigo de la propia APP (Sr. Hunley). (Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 95 del Grupo Especial (donde se hace referencia al Extracto de la transcripción de una conferencia de la USITC, páginas 45-48 y 179-180 (Prueba documental US-108), páginas 47 y 180)). Indonesia está en desacuerdo en que el testimonio del testigo de APP (Sr. Hunley) confirme las declaraciones de la declaración jurada de Unisource. A juicio de Indonesia, el testimonio del testigo de APP presentaba una versión contradictoria de los motivos por los cuales la relación de APP con Unisource se deterioró: Indonesia aduce que fue un desacuerdo sobre las condiciones comerciales y que APP quería introducir un aumento de precios mientras que Unisource quería precios más bajos. (Observaciones de Indonesia sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 95 (donde se hace referencia al Extracto de la transcripción de una conferencia de la USITC, páginas 45-48 y 179-180 (Prueba documental US-108), páginas 48 y 180; y Extracto de la transcripción de una conferencia de la USITC, páginas 181-182 (Prueba documental IDN-51), páginas 181-182)). A nuestro juicio, estos testimonios no confirman directamente ni contradicen directamente el elemento central de la declaración jurada de Unisource en la cual se basó la USITC, es decir, que a fines de 2008, APP expresó su intención de duplicar sus ventas a Unisource y el mercado estadounidense y ofreció bajar sus precios. Además, los motivos por los cuales APP perdió la cuenta de Unisource no se relacionan con la cuestión de si la USITC basó su conclusión de que los productores objeto de investigación tenían un fuerte interés en el mercado estadounidense en conjeturas y no en hechos. No es objeto de diferencia que APP perdió la cuenta de Unisource y, en respuesta a ese acontecimiento, estableció Eagle Ridge para, por lo menos, mantener su participación en el mercado. En cualquier caso, como se señaló *supra*, APP podría haber impugnado la veracidad de la declaración jurada en sus observaciones finales a la USITC, pero no lo hizo.

⁵⁴⁹ Indonesia aduce que antes de perder a Unisource como cliente, de 2008 a 2009 las importaciones procedentes de China aumentaron un 7% y las importaciones procedentes de Indonesia aumentaron un 15%, lo que difícilmente puede considerarse una duplicación, y que después del establecimiento de Eagle Ridge los volúmenes de las importaciones objeto de investigación disminuyeron. (Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 38 y 52).

⁵⁵⁰ Mientras que Indonesia afirma que el volumen de las importaciones objeto de investigación disminuyó después del establecimiento de Eagle Ridge (declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión, párrafos 38 y 52), las pruebas obrantes en el expediente muestran que las importaciones objeto de investigación aumentaron en los meses siguientes al establecimiento de Eagle Ridge. Recordamos que las partes están de acuerdo ante este Grupo Especial en que APP perdió la cuenta de Unisource en mayo de 2009 e Eagle Ridge inició sus actividades en los Estados Unidos en octubre de 2009, y que las pruebas presentadas al Grupo Especial obrantes en el expediente lo demuestran (Extracto de la transcripción de una conferencia de la USITC, páginas 45-48 y 179-180 (Prueba documental US-108), página 179; respuesta de Indonesia a la pregunta 93 del Grupo Especial; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 93 del Grupo Especial). La USITC observó que la pérdida de las operaciones comerciales de APP con Unisource no dio lugar a una

7.307. Por los motivos expuestos, sobre la base de las explicaciones dadas por la USITC a la luz de las pruebas obrantes en el expediente relativas a la declaración jurada de Unisource y el establecimiento de Eagle Ridge, constatamos que Indonesia no ha demostrado que la USITC haya basado sus conclusiones acerca del interés de los productores objeto de investigación en el mercado estadounidense simplemente en conjeturas o especulaciones.

7.308. Ahora abordaremos la alegación de Indonesia acerca del análisis de la USITC de los efectos en los precios.

7.6.3.4 La constatación de la USITC de que las importaciones objeto de investigación tendrían efectos desfavorables en los precios internos

7.309. Indonesia aduce que la constatación de la USITC de que las importaciones objeto de investigación tendrían efectos desfavorables en los precios internos en el futuro inmediato se basó en conjeturas o especulaciones acerca de acontecimientos que no eran claramente previstos e inminentes.⁵⁵¹ Los Estados Unidos sostienen que, por el contrario, la USITC tenía suficientes pruebas fácticas para concluir que el futuro aumento significativo del volumen de las importaciones objeto de investigación, impulsado por la venta a precios inferiores de esas importaciones constatada durante el período objeto de investigación, presionaría a los productores nacionales para que bajaran sus precios y, de este modo, los reduciría o contendría su subida.⁵⁵²

7.310. Al constatar que era probable que las importaciones objeto de investigación tuvieran efectos desfavorables significativos en los precios de los productores nacionales en el futuro inmediato al causar una reducción de los precios, la USITC observó en primer lugar que las importaciones objeto de investigación se vendieron a precios significativamente inferiores a los del papel estucado o cuché producido internamente a lo largo del período objeto de investigación, particularmente en 2009, cuando la demanda estuvo deprimida.⁵⁵³ El margen promedio de subvaloración de todos los tipos de productos era del 12,3% en 2009, cuando el volumen de las importaciones objeto de investigación estaba en su nivel máximo.⁵⁵⁴ Además, la USITC constató que las tendencias de los precios, particularmente a partir del primer trimestre de 2009, junto con una significativa venta a precios inferiores a los de las importaciones objeto de investigación, mostraban que las importaciones objeto de investigación habían reducido los precios internos "al menos hasta cierto punto" durante una parte del período objeto de investigación.⁵⁵⁵ La USITC no

reducción sustancial del volumen total de las importaciones objeto de investigación en 2009 ni los primeros dos meses de 2010. (Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 29-30 y nota 193). Además, el volumen de las importaciones objeto de investigación se mantuvo relativamente estable de abril de 2009 -el mes antes de que APP perdiera la cuenta de Unisource- a octubre de 2009, cuando APP abrió Eagle Ridge (33.084 toneladas cortas en abril; 35.575 toneladas cortas en mayo; 32.972 toneladas cortas en junio; 36.198 toneladas cortas en julio; 36.698 toneladas cortas en agosto; 36.227 toneladas cortas en septiembre; y 29.323 toneladas cortas en octubre). De octubre de 2009 a enero de 2010, los volúmenes de las importaciones objeto de investigación aumentaron -de 29.323 toneladas cortas en octubre, a 31.542 toneladas cortas en noviembre, y a 33.099 toneladas cortas en diciembre de 2009; en enero de 2010, las importaciones objeto de investigación fueron de 34.326 toneladas cortas-. A partir de febrero de 2010, las importaciones objeto de investigación empezaron a reducirse y esta reducción se acentuó a partir de marzo de 2010, cuando se aplicaron los derechos compensatorios preliminares: 29.837 toneladas cortas en febrero; 5.365 toneladas cortas en marzo; 6.318 toneladas cortas en abril; 3.852 toneladas cortas en mayo; y 5.334 toneladas cortas en junio. (Estadísticas mensuales de importación (Prueba documental US-102), página 2).

⁵⁵¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 124-126.

⁵⁵² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 273.

⁵⁵³ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 34.

⁵⁵⁴ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 31. La USITC recopiló datos relativos a los precios de cinco productos. Los datos mostraron que los precios de las importaciones acumuladas eran inferiores a los del producto nacional similar en 48 de 58 comparaciones trimestrales en márgenes que iban del 1,5% al 25,2%.

⁵⁵⁵ A este respecto, la USITC examinó, en particular, las variaciones de los precios del producto nacional y de las importaciones objeto de investigación procedentes de China con respecto a dos tipos de papel estucado o cuché durante el período objeto de investigación (el Producto 1 -que representaba la mayoría de las ventas de las importaciones chinas objeto de investigación cuyos precios se comunicaron, y que representaba una cantidad significativa de ventas del producto nacional- y el Producto 4 -cuyos precios comunicados representaban un volumen significativo de las importaciones objeto de investigación procedentes de China-). La USITC constató que los precios de las importaciones objeto de investigación procedentes de China correspondientes a los Productos 1 y 4 empezaron a caer en el cuarto trimestre de 2008, momento en que los precios internos de estos productos estaban subiendo (moderadamente, en el caso del Producto 1), lo cual dio lugar a un aumento de los márgenes de subvaloración en el primer trimestre de 2009, mientras que los precios

formuló una constatación de reducción significativa de los precios, sin embargo, porque otros factores presentes en el mercado estadounidense "probablemente también contribuyeron de manera importante a bajar los precios" y, en consecuencia, la USITC concluyó que no podía "juzgar si cabía atribuir efectos significativos en los precios a las importaciones objeto de investigación". La USITC no encontró pruebas de que las importaciones objeto de investigación impidieran aumentos de los precios que de otro modo se habrían producido en un grado significativo (es decir, la USITC no formuló una constatación de "contención de la subida de los precios" a causa de las importaciones objeto de investigación).⁵⁵⁶

7.311. A continuación, la USITC examinó los probables efectos de las importaciones objeto de investigación en los precios en el futuro inmediato. La USITC concluyó que la significativa venta a precios inferiores continuaría y que era probable que fuera significativa en el futuro inmediato.⁵⁵⁷ Además, la USITC constató que era probable que las importaciones objeto de investigación tuvieran efectos desfavorables significativos en los precios de los productores nacionales en el futuro inmediato. Específicamente, la USITC constató que era probable que las importaciones objeto de investigación presionaran a los productores nacionales para que bajaran sus precios, es decir, que las importaciones objeto de investigación causarían una reducción de los precios en el futuro inmediato. La USITC consideró que los demás factores que ejercían una presión negativa en los precios internos durante el período objeto de investigación, en particular, la caída del consumo y el aumento de la producción de pasta debido a las subvenciones del licor negro, no desempeñarían el mismo papel en el futuro inmediato.⁵⁵⁸ La USITC también señaló que los precios de los productores nacionales se mantuvieron relativamente estables en el período intermedio de 2010. La USITC constató que cualquier aumento de las importaciones objeto de investigación no sería absorbido por un aumento de la demanda estadounidense, porque si bien en el período intermedio de 2010 la demanda era mayor que en el período intermedio de 2009, la demanda no obstante se redujo en comparación con sus anteriores niveles y se preveía que disminuyera levemente en los próximos dos años. En vista de esto, la USITC anticipó que un factor fundamental de variación de los precios del mercado interno serían los volúmenes significativos de las importaciones objeto de investigación. La USITC también observó que las importaciones objeto de investigación hicieron bajar los precios a fines de 2008 y principios de 2009. La USITC señaló además que el producto nacional y las importaciones objeto de investigación tenían una intercambiabilidad moderadamente alta y que el precio era un factor que influía en forma importante en las decisiones de compra.⁵⁵⁹ La USITC concluyó que:

[E]n el futuro inmediato, la agresiva competencia de precios y venta a precios inferiores de las importaciones objeto de investigación observada durante la mayor parte del período examinado continuará, y la introducción de mayores cantidades de importaciones objeto de investigación, cuyos precios se fijan agresivamente en un esfuerzo por aumentar participación en el mercado, presionará a los productores nacionales para que bajen sus precios en un mercado que se está recuperando de una severa contracción de la demanda. Como las importaciones objeto de investigación causan un deterioro de los volúmenes y precios de las ventas internas, es probable

de las importaciones objeto de investigación siguieron disminuyendo. En el caso del Producto 1, los precios internos siguieron disminuyendo en el segundo trimestre de 2009 y el precio de las importaciones objeto de investigación procedentes de China se estabilizó; en el caso del Producto 4, tanto los precios internos como el precio de las importaciones objeto de investigación siguieron disminuyendo en el segundo y el tercer trimestre de 2009. La USITC consideró que había un indicio de que el descenso de los precios internos a partir del primer trimestre de 2009 no solo era posterior a la disminución de los precios de las importaciones objeto de investigación sino que respondía a la misma. Señaló que los productores nacionales habían declarado que bajaron sus precios para competir con los precios en caída de las importaciones objeto de investigación procedentes de China, y que numerosos compradores habían confirmado que los productores nacionales bajaron sus precios durante el período objeto de investigación para converger con los precios de las importaciones objeto de investigación. (Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 32-33).

⁵⁵⁶ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 33.

⁵⁵⁷ La USITC constató que era probable que la venta de las importaciones objeto de investigación a precios inferiores aumentara el atractivo de esas importaciones para los compradores nacionales en comparación con la producción nacional, y que era probable que la venta a precios inferiores aumentara la demanda de más importaciones objeto de investigación. (Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 34).

⁵⁵⁸ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 34.

⁵⁵⁹ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 31.

que la rama de producción nacional experimente una reducción de los precios o contención de su subida de carácter significativo.

En resumen, concluimos que es probable que las importaciones objeto de investigación tengan efectos desfavorables significativos en los precios de los productores nacionales en el futuro inmediato.⁵⁶⁰

7.312. La alegación central de Indonesia es que la conclusión de la USITC de que las importaciones objeto de investigación reducirían los precios internos en el futuro inmediato era especulativa porque, a pesar de la significativa venta a precios inferiores, la USITC no llegó a esa conclusión con respecto al período objeto de investigación.

7.313. No encontramos ningún elemento en el párrafo 7 del artículo 3 ni el párrafo 7 del artículo 15 que pudiera exigir que una autoridad investigadora haya constatado efectos negativos en los precios durante el período objeto de investigación como requisito previo para concluir que en el futuro inmediato se producirán efectos negativos en los precios. En efecto, la esencia de una determinación de la existencia de amenaza es que se prevea que la situación existente durante el período objeto de investigación se modificará de tal forma que, si no se imponen medidas, se producirá un daño en el futuro inmediato. La ausencia de un daño importante actual causado por las importaciones objeto de investigación puede ser consecuencia de sus volúmenes durante el período objeto de investigación, sus efectos en los precios, su repercusión durante el período objeto de investigación o los efectos perjudiciales de otros factores. Lo que es importante en una determinación de la existencia de amenaza de daño es que la autoridad investigadora explique adecuadamente, sobre la base de las pruebas que tenga ante sí, por qué puede preverse que se producirá la situación que pronostica.

7.314. Recordamos que, en el presente asunto, la USITC constató que las importaciones objeto de investigación tuvieron algunos efectos negativos en los precios internos durante el período objeto de investigación. La USITC señaló que las importaciones objeto de investigación habían reducido los precios internos "hasta cierto punto" durante una parte del período objeto de investigación, en particular, a partir del primer trimestre de 2009, lo cual constató, entre otras cosas, sobre la base de una determinada correlación entre las tendencias de los precios de las importaciones objeto de investigación y del producto nacional.⁵⁶¹ Si bien la USITC no constató una significativa reducción de los precios a causa de las importaciones objeto de investigación porque constató que durante el período objeto de investigación era probable que factores distintos de las importaciones objeto de investigación, en particular la reducción de la demanda y la bonificación fiscal relativa al licor negro, hubieran ejercido una presión negativa en los precios internos, la USITC procedió a explicar por qué estos factores no tendrían las mismas consecuencias en el futuro. La USITC explicó que la bonificación fiscal relativa al licor negro había finalizado en 2009 y que se esperaba que la disminución de la demanda fuera menor en el futuro próximo de lo que había sido durante el período objeto de investigación. Es decir, mientras que la disminución de la demanda y la bonificación fiscal relativa al licor negro eran factores que afectaban al análisis de la USITC de los

⁵⁶⁰ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 35 (sin cursivas en el original). La USITC también se basó en las siguientes consideraciones: a) si no se dictaban órdenes antidumping o de imposición de derechos compensatorios, los volúmenes probablemente en aumento y significativos de las importaciones objeto de investigación necesitarían entrar al mercado estadounidense con precios fijados agresivamente en un esfuerzo por recuperar la participación en el mercado perdida en el período intermedio de 2010; b) los productores objeto de investigación tenían una nueva capacidad sustancial que entraría en funcionamiento en el futuro inmediato y que la demanda del mercado interno no podía absorber; c) era probable que los productores objeto de investigación consideraran que los Estados Unidos eran un mercado atractivo; d) los productores chinos habían mostrado que estaban dispuestos a reducir aún más sus precios, que ya eran bajos, para aumentar en gran medida sus envíos a un mercado estadounidense que ya se mostraba deprimido; e) con el establecimiento de Eagle Ridge en 2009, los productores objeto de investigación tendrían mayor capacidad de aumentar rápidamente los envíos al mercado estadounidense e incentivo para hacerlo; y f) dado que muchas de las ventas de papel estucado o cuché eran para entrega inmediata, y los compradores tenían antecedentes de cambiar rápidamente de proveedores, las importaciones objeto de investigación presionarían a los productores nacionales para que bajaran sus precios en un mercado con una demanda contraída a efectos de competir por las ventas e impedir una merma acelerada de su participación en el mercado. (Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 34-35; y Extractos (expurgados) de la determinación definitiva de la USITC y observaciones finales de APP a la USITC (Prueba documental US-107), página 2).

⁵⁶¹ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 32-33. Véase también la nota 555.

efectos en los precios en el contexto del daño actual, en el contexto de su análisis de la amenaza de daño, la USITC debía pronosticar cuáles serían los resultados de las importaciones objeto de investigación en un mercado donde esos factores no estuvieran actuando en el sentido de hacer bajar los precios. La USITC determinó que estos otros factores no desempeñarían el mismo papel en el futuro inmediato y que, en ausencia de estos factores en la misma magnitud que durante el período objeto de investigación, un "factor fundamental" de variación de los precios del mercado interno serían los volúmenes significativos de las importaciones objeto de investigación. Constatamos que las explicaciones de la USITC, consideradas en su totalidad, respaldan suficientemente su conclusión con respecto a los futuros efectos de las importaciones objeto de investigación en los precios.⁵⁶²

7.315. Indonesia también discrepa de la constatación de la USITC, en el contexto de su análisis de la existencia de amenaza, de que las importaciones objeto de investigación tratarían de "recuperar la participación en el mercado perdida en el período intermedio de 2010" y que bajarían de precio "agresivamente" para lograrlo.⁵⁶³ Indonesia considera que era especulativo concluir que "una parte del mercado tan pequeña" haría bajar los precios en el resto del mercado.⁵⁶⁴ Si bien las declaraciones mencionadas por Indonesia forman parte de las consideraciones en que se basa la conclusión de la USITC de los efectos desfavorables en los precios, como hemos indicado *supra*⁵⁶⁵, una lectura más exhaustiva de la determinación muestra que la constatación central de la USITC no era que las importaciones objeto de investigación tratarían de recuperar la participación en el mercado perdida en el período intermedio de 2010 (es decir, 12,9 puntos porcentuales), sino que el volumen de las importaciones objeto de investigación aumentaría significativamente en el futuro inmediato a niveles superiores a los del período objeto de investigación. La USITC tuvo en cuenta la situación existente durante el período objeto de investigación, cuando las importaciones objeto de investigación aumentaron significativamente en términos absolutos y relativos, en el contexto de una disminución sustancial de la demanda, y concluyó que los productores objeto de investigación continuarían aumentando su penetración en el mercado estadounidense a pesar del bajo nivel del consumo aparente de los Estados Unidos porque tenían tanto la capacidad de aumentar los envíos a los Estados Unidos como el incentivo para hacerlo.⁵⁶⁶ Además observamos que la conclusión de la USITC de que los volúmenes significativos de las importaciones objeto de investigación serían un "factor fundamental" de variación de los precios internos no se derivaba de la magnitud de la participación de las importaciones objeto de investigación en el mercado en ningún momento específico del período objeto de investigación, sino del hecho de que los "otros factores" que consideraba que probablemente habían ejercido una presión negativa en los precios internos durante el período objeto de investigación ya no estaban presentes o no serían tan pertinentes en el futuro inmediato como lo habían sido durante el período objeto de investigación.⁵⁶⁷ Por último, consideramos que la conclusión de la USITC de que era probable que los precios de las importaciones objeto de investigación "se fijaran agresivamente" en el futuro inmediato era razonable dada la significativa venta a precios inferiores que la USITC determinó que existía a lo largo del período objeto de investigación.⁵⁶⁸

7.316. A la luz de lo expuesto anteriormente, consideramos que la USITC dio explicaciones adecuadas para su determinación de que, en el futuro inmediato, las importaciones objeto de

⁵⁶² Por las mismas razones, estamos en desacuerdo con Indonesia en que la USITC especulaba cuando constató que otros factores ya no ocultarían los efectos desfavorables de las importaciones objeto de investigación en los precios internos, y en que la USITC no tenía ningún fundamento para hacer una proyección sobre cuáles serían los resultados de las importaciones objeto de investigación en un mercado donde esos otros factores no estuvieran actuando en el sentido de hacer bajar los precios. (Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 69).

⁵⁶³ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), página 34.

⁵⁶⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 125-129.

⁵⁶⁵ Véase *supra*, párrafo 7.287.

⁵⁶⁶ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 27, 28 y 34.

⁵⁶⁷ No está claro si la "pequeña parte" a la que hace referencia Indonesia se refiere a la participación en el mercado que ocupaban las importaciones objeto de investigación en el período intermedio de 2010 (6,8%), la participación en el mercado perdida del período intermedio de 2009 al período intermedio de 2010, o los niveles que alcanzarían si recuperaban toda la participación en el mercado perdida (del 19,7%, si el punto de referencia fuera el primer semestre de 2009, o del 18,3%, si el punto de referencia fuera todo 2009). En cualquier caso, Indonesia no ha formulado un argumento convincente de que habría sido irrazonable que la USITC considerara que los precios de importación reducidos para recuperar incluso una "pequeña" parte de la participación en el mercado habrían tenido una repercusión negativa en los precios internos.

⁵⁶⁸ Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 34-35.

investigación serían un factor fundamental de variación de los precios internos y causarían una significativa reducción de los precios o contención de su subida.

7.317. Por último, observamos que inicialmente Indonesia impugnó lo que consideró como una constatación de la USITC de la probable contención de la subida de los precios, sobre la base de que la USITC no formuló ninguna constatación de contención de la subida de los precios con respecto al período objeto de investigación.⁵⁶⁹ Los Estados Unidos han indicado que la USITC solo hizo referencia a una "significativa reducción de los precios o contención de su subida" para formular su constatación de los probables efectos en los precios en los términos de la ley estadounidense, y que la probable contención de la subida de los precios no fue un fundamento de la determinación definitiva de la existencia de amenaza de daño importante formulada por la USITC.⁵⁷⁰ En sus posteriores comunicaciones al Grupo Especial, Indonesia no hizo referencia a la supuesta constatación de la USITC de la existencia de contención de la subida de los precios. En cualquier caso, las explicaciones de los Estados Unidos están en consonancia con nuestra lectura de la determinación de la USITC, si bien la determinación concluye afirmando que era probable que la rama de producción nacional experimentara en el futuro una significativa reducción de los precios o contención de su subida, el análisis anterior se centra en la reducción de los precios, y en la determinación no hay ninguna indicación de que la USITC haya formulado una constatación de la probable contención de la subida de los precios en el futuro o considerado la posibilidad de hacerlo.

7.318. En resumen, constatamos que la constatación de la USITC de futuros efectos de las importaciones objeto de investigación en los precios era razonable y que estaba explicada adecuadamente a la luz de las pruebas obrantes en el expediente. Indonesia no ha presentado ningún argumento ni señalado ninguna prueba obrante en el expediente que menoscabe la razonabilidad de estas conclusiones y demuestre que una autoridad investigadora imparcial no habría podido llegar a las conclusiones o formular la determinación en cuestión sometidas a nuestra consideración. Por lo tanto, constatamos que Indonesia no ha demostrado que las constataciones de la USITC relativas a los futuros efectos de las importaciones objeto de investigación en los precios se hayan basado en conjeturas o especulaciones.

7.6.3.5 Conclusión general relativa a las alegaciones formuladas por Indonesia al amparo del párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC

7.319. Concluimos que Indonesia no ha establecido que las constataciones de la USITC de que en el futuro inmediato las importaciones objeto de investigación aumentarían su participación en el mercado a expensas de la rama de producción nacional y tendrían efectos desfavorables en los precios estadounidenses estuvieran basadas en conjeturas y posibilidades remotas. A la luz de lo expuesto, constatamos que Indonesia no ha demostrado que, al llegar a estas constataciones, la USITC actuara de manera incompatible con el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC.

7.6.4 Alegaciones al amparo del párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC ("especial cuidado")

7.6.4.1 Introducción

7.320. Indonesia alega que la determinación de la existencia de amenaza de daño formulada por la USITC es incompatible con el párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC porque la USITC no actuó con "especial cuidado".⁵⁷¹

7.321. Los Estados Unidos solicitan que rechazemos las alegaciones de Indonesia.⁵⁷²

⁵⁶⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 127.

⁵⁷⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 285 (donde se hace referencia a la Determinación definitiva de la USITC (Prueba documental US-1), páginas 35 y 39). (sin cursivas en el original)

⁵⁷¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 130; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 76.

⁵⁷² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 353; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 176.

7.6.4.2 Criterio jurídico en el marco del párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC

7.322. Con respecto al criterio jurídico pertinente en el marco del párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC, nos remitimos a nuestra interpretación de estas disposiciones expuesta *infra* en la sección del presente informe donde se abordan las alegaciones de Indonesia con respecto a la medida "en sí misma". Como se explica en esa sección, entendemos que estas disposiciones obligan a una autoridad investigadora a aplicar un mayor grado de atención al examinar si la rama de producción nacional está amenazada de daño.⁵⁷³

7.6.4.3 La cuestión de si la determinación de la existencia de amenaza de daño formulada por la USITC es incompatible con el párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC

7.323. Indonesia considera que los argumentos formulados al amparo de otros artículos de los Acuerdos Antidumping y SMC también pueden demostrar una infracción del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15. Indonesia sostiene que las deficiencias que identificó en el contexto de sus alegaciones formuladas al amparo del párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC y de sus alegaciones formuladas al amparo del párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC, igualmente e independientemente, hacen que la determinación de la existencia de amenaza de daño formulada por la USITC sea incompatible con el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15.⁵⁷⁴

7.324. Los Estados Unidos aducen que las alegaciones formuladas por Indonesia con respecto a la medida "en su aplicación" al amparo del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15, en gran medida, son derivadas e indistinguibles de sus alegaciones al amparo del párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC y sus alegaciones al amparo del párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC. Por consiguiente, a juicio de los Estados Unidos, dado que Indonesia no establece una presunción *prima facie* de infracción de estas últimas disposiciones, Indonesia tampoco establece una presunción *prima facie* de infracción del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15.⁵⁷⁵

7.325. En las secciones anteriores del presente informe, hemos constatado que Indonesia no ha establecido que la determinación de la existencia de amenaza de daño formulada por la USITC sea incompatible con el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC o con el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC. Al hacerlo, rechazamos los argumentos con los cuales Indonesia impugna aspectos de la determinación de la USITC que Indonesia consideraba incompatibles con estas disposiciones. Indonesia no ha presentado ningún argumento diferente ni adicional en respaldo de su afirmación de que las mismas supuestas incompatibilidades también son, independientemente, incompatibles con la prescripción relativa al "especial cuidado" establecida en el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15. En consecuencia, en la medida en que las alegaciones formuladas por Indonesia al amparo del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 se basan en sus alegaciones de infracción de las demás disposiciones enumeradas *supra*, constatamos que Indonesia no ha establecido que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15.⁵⁷⁶

⁵⁷³ Véase *infra*, párrafo 7.346.

⁵⁷⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 131-132; respuesta de Indonesia a la pregunta 56 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 76.

⁵⁷⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 310-311; declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 56; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 147-148 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VI*, párrafo 7.34); y respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 56 y 99 del Grupo Especial.

⁵⁷⁶ Nuestra conclusión concuerda con el enfoque del Grupo Especial en *Estados Unidos - Madera blanda VI*:

Aunque no creemos que no sería **posible** demostrar la existencia de una violación de la obligación de actuar con especial cuidado si no hay una violación de la disposición más específica

7.326. Además, Indonesia aduce que la USITC no actuó con especial cuidado debido al efecto acumulativo de las supuestas deficiencias que identificó en sus alegaciones formuladas al amparo de las demás disposiciones citadas *supra*. En esencia, entendemos que Indonesia afirma que, acumulativamente, las supuestas deficiencias que identificó en sus demás alegaciones formuladas al amparo del artículo 3 y el artículo 15 dieron lugar a que la USITC efectuara un análisis del daño actual más robusto y riguroso o preciso y exhaustivo que el análisis de la amenaza de daño, y que la USITC resolvió las cuestiones identificadas por Indonesia en sus alegaciones al amparo de los párrafos 5 y 7 del artículo 3 y los párrafos 5 y 7 del artículo 15 en contra de los exportadores indonesios, y, por estos motivos, actuó de manera incompatible con el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15.⁵⁷⁷

7.327. Los Estados Unidos aducen que los Acuerdos exigen que una autoridad investigadora resuelva todas las cuestiones sometidas a su consideración sobre la base de un análisis objetivo de pruebas positivas, aplicando los criterios pertinentes.⁵⁷⁸ Los Estados Unidos consideran que no hay fundamento para afirmar que el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 exijan que una autoridad investigadora resuelva un porcentaje de cuestiones, o cuestiones "fundamentales", a favor de los declarantes en vez de resolver cada caso sobre la base de un análisis de los hechos y la aplicación de los criterios jurídicos pertinentes.⁵⁷⁹

7.328. Estamos de acuerdo en que los Acuerdos Antidumping y SMC exigen que una determinación de la existencia de amenaza de daño formulada por una autoridad investigadora se base en un análisis objetivo de pruebas positivas y que sea compatible con las obligaciones pertinentes establecidas en las disposiciones aplicables del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el artículo 15 del Acuerdo SMC, incluidos el párrafo 5 del artículo 3 y el párrafo 5 del artículo 15 y el párrafo 7 del artículo 3 y el párrafo 7 del artículo 15. En consecuencia, la compatibilidad de una determinación de la existencia de amenaza de daño formulada por una autoridad investigadora debe considerarse según sus propios términos y no en comparación con la evaluación realizada por la autoridad investigadora de la repercusión de las importaciones objeto de dumping o subvencionadas en la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación.⁵⁸⁰ En consecuencia, la opinión de Indonesia de que el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 exigen que, en una investigación dada, el análisis de la amenaza de daño realizado por una autoridad investigadora sea, como mínimo, tan "robusto" o "riguroso" como su análisis de la situación de la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación no tiene fundamento en el texto de los Acuerdos.⁵⁸¹

de los Acuerdos por la que se rigen las determinaciones de la existencia de daño, nos parece que *esa demostración requeriría argumentos adicionales o independientes acerca de la violación de la prescripción del especial cuidado invocada, además de los argumentos encaminados a apoyar la existencia de las violaciones específicas.*

(Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VI*, párrafo 7.34 (las negritas figuran en el original; sin cursivas en el original)).

⁵⁷⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 130-132; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 75; respuesta de Indonesia a la pregunta 56 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 76.

⁵⁷⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 148.

⁵⁷⁹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 148; respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 99 y 103 del Grupo Especial; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 103 del Grupo Especial.

⁵⁸⁰ La posición de Indonesia también es problemática en el sentido de que supone que una autoridad investigadora, en todos los casos, formulará una determinación analizada cabalmente tanto acerca del daño actual como de la amenaza de daño. Sin embargo, si bien cabría esperar que una autoridad investigadora que esté examinando la cuestión de la amenaza de daño examine la situación actual de la rama de producción nacional en ese contexto (véase *supra*, párrafo 7.231), no vemos ninguna razón por la cual esa autoridad investigadora debería necesariamente examinar todos los aspectos exigidos en el caso de una determinación de la existencia de daño actual. Una autoridad investigadora podría, por ejemplo, concluir que la rama de producción nacional no está sufriendo un daño actual y, por lo tanto, pasar a examinar la cuestión de la amenaza de daño importante sin abordar la cuestión de la relación de causalidad o la no atribución en el contexto de la existencia (inexistencia) de daño actual.

⁵⁸¹ En el párrafo 7.210 *supra*, rechazamos un argumento similar expuesto por Indonesia en el sentido de que, al evaluar la compatibilidad con la prescripción relativa a la no atribución establecida en el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC, un grupo especial debe comparar el análisis de la amenaza de daño realizado por la autoridad investigadora con su análisis del daño actual y determinar si el primero es tan robusto como el último. En nuestras constataciones formuladas *supra*, también observamos que las determinaciones de la existencia de daño actual exigen examinar datos reales

7.329. Indonesia tampoco ha expuesto ningún fundamento establecido en el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 ni en ninguna otra disposición aplicable de los Acuerdos, con respecto a la tesis de que el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 exigen que una autoridad investigadora resuelva algunas cuestiones, o cuestiones "fundamentales", a favor de los declarantes. También en este caso, la pregunta pertinente es si la USITC resolvió cada "cuestión" de manera compatible con las obligaciones que le corresponden en virtud de las disposiciones en cuestión. Por consiguiente, si la autoridad investigadora resolvió o no algunas de las "cuestiones" pertinentes, o todas ellas, a favor de los productores/exportadores extranjeros o a favor de los productores nacionales no es un aspecto que sea pertinente considerar. Una autoridad investigadora puede perfectamente resolver todas las "cuestiones" sometidas a su consideración a favor de los productores nacionales o a favor de los productores/exportadores extranjeros, siempre y cuando al hacerlo actúe de manera compatible con las disposiciones de los acuerdos abarcados. En el presente asunto, hemos constatado *supra* que Indonesia no ha establecido que la determinación de la existencia de amenaza de daño formulada por la USITC sea incompatible con los párrafos 5 del y 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y con los párrafos 5 y 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC.

7.330. Sobre la base de las consideraciones anteriores, constatamos que Indonesia no ha establecido que la determinación de la existencia de amenaza de daño formulada por la USITC sea incompatible con el párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC.

7.7 Alegaciones con respecto a la medida "en sí misma" de incompatibilidad del artículo 771(11)(B) de la Ley Arancelaria de 1930 de los Estados Unidos (disposición relativa al "empate de votos") con el párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC ("especial cuidado")

7.7.1 Introducción

7.331. Indonesia impugna el artículo 771(11)(B) de la Ley Arancelaria de 1930 de los Estados Unidos "en sí mismo" -es decir, independientemente de su aplicación en casos específicos- tal como se aplica a las determinaciones de la existencia de amenaza de daño, afirmando que esta disposición es incompatible con la obligación relativa al "especial cuidado" establecida en el párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC al formular determinaciones de la existencia de amenaza de daño.⁵⁸²

7.332. Los Estados Unidos solicitan que rechacemos la alegación de Indonesia.⁵⁸³

7.333. En la práctica en materia de solución de diferencias de la OMC está bien establecido que una parte reclamante puede impugnar las medidas de aplicación general y prospectiva de otro Miembro "en sí mismas", es decir, con independencia de su aplicación a casos concretos.⁵⁸⁴ Las alegaciones de Indonesia relativas a la disposición sobre el "empate de votos" son independientes de sus alegaciones relativas a las medidas estadounidenses sobre determinado papel estucado o cuché procedente de Indonesia. La disposición relativa al empate de votos no entró en juego en la investigación sobre el papel estucado o cuché: todos los miembros de la Comisión emitieron un voto afirmativo (cinco consideraron que la rama de producción nacional estaba amenazada de daño, uno consideró que había sufrido un daño actual).

7.334. No hay ningún desacuerdo sustancial entre las partes acerca de la interpretación y la aplicación del artículo 771(11)(B) de la Ley Arancelaria de 1930 de los Estados Unidos, modificada (codificada en el Título 19 del Código de los Estados Unidos, artículo 1677(11)(B)). Esta disposición de la legislación estadounidense establece que si en una investigación antidumping o en materia de derechos compensatorios el voto de los miembros de la USITC para resolver si las importaciones objeto de dumping o subvencionadas están causando daño (ya sea un daño actual,

correspondientes al período objeto de investigación, mientras que las determinaciones de la existencia de amenaza de daño, por definición, suponen examinar además las proyecciones correspondientes a un período del futuro inmediato.

⁵⁸² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 3 y 133-165.

⁵⁸³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 353.

⁵⁸⁴ Véase, por ejemplo, el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Camarones II (Viet Nam)*, párrafo 7.94.

una amenaza de daño o un retraso importante) se divide en partes iguales, se considerará que la determinación de la USITC es positiva:

En caso de empate al votar los miembros de la Comisión para resolver si la determinación ha de ser positiva o negativa, incluida una determinación de conformidad con el artículo 1675 del presente título, se considerará que la determinación de la Comisión es positiva. A los efectos de la aplicación del presente apartado, cuando la cuestión planteada ante la Comisión sea determinar si existe:

A) daño importante a una rama de producción de los Estados Unidos,

B) amenaza de daño importante a dicha rama de producción, o

C) retraso importante en el establecimiento de una rama de producción en los Estados Unidos,

por causa de las importaciones de la mercancía, un voto afirmativo de cualquier miembro de la Comisión sobre cualquiera de esas cuestiones se considerará como un voto en favor de que la determinación sea positiva.⁵⁸⁵

7.335. Además, observamos que de conformidad con esta disposición, un voto a favor de la existencia de cualquiera de los tres "tipos" de daño (daño importante actual, amenaza de daño importante o retraso importante) se considera un voto "afirmativo" al contabilizar los votos de los respectivos miembros de la Comisión. Sin embargo, la alegación de Indonesia se limita a casos en que el mismo número de miembros de la Comisión⁵⁸⁶ emite un voto afirmativo de la existencia de "amenaza de daño" por causa de las importaciones objeto de investigación y emite un voto negativo (es decir, un voto a favor de constatar que no existe ninguna forma de daño por causa de las importaciones objeto de investigación).⁵⁸⁷

7.336. Además, las partes están de acuerdo en que, de conformidad con la legislación estadounidense, la imposición de medidas antidumping o compensatorias sigue automáticamente a la formulación de determinaciones positivas por parte tanto del USDOC (sobre la existencia de dumping y/o subvención en una cuantía que no sea *de minimis*) como de la USITC (sobre la existencia de daño, en cualquier de sus formas, por causa de las importaciones objeto de investigación). Cuando ambos organismos han formulado una determinación positiva, el USDOC está obligado, de conformidad con la legislación estadounidense, a emitir una orden de imposición de derechos antidumping o compensatorios.⁵⁸⁸

7.337. En primer lugar abordaremos nuestra interpretación de la prescripción relativa al "especial cuidado" establecida en el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15, antes de examinar las alegaciones formuladas por Indonesia de incompatibilidad de la disposición estadounidense relativa al empate de votos.

7.7.2 Criterio jurídico en el marco del párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC

7.338. El párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC establecen lo siguiente:

Por lo que respecta a los casos en que las importaciones [objeto de dumping/subvencionadas] amenacen causar un daño, la aplicación de las medidas [antidumping/compensatorias] se examinará y decidirá con especial cuidado.

⁵⁸⁵ 19 U.S.C. § 1677 (Prueba documental US-12), artículo 1677(11)(B).

⁵⁸⁶ Las partes están de acuerdo en que, en algunos casos, menos de seis miembros de la Comisión participarán en la votación. (Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 100 del Grupo Especial (donde se hace referencia a 18 U.S.C. § 208 (Prueba documental US-110))).

⁵⁸⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 135.

⁵⁸⁸ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 102(a) del Grupo Especial; 19 U.S.C. § 1671d (Prueba documental US-56), artículo 1671d(c)(2); y 19 U.S.C. § 1673d (Prueba documental US-60), artículo 1673d(c)(2).

7.339. Las partes discrepan sobre la interpretación del párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC, con respecto tanto al ámbito de aplicación de la obligación relativa al "especial cuidado" como al contenido de esa obligación.

7.340. En lo que respecta al ámbito de aplicación del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15, Indonesia considera que la disposición relativa al "especial cuidado" se aplica a todas las etapas que culminan en la imposición de derechos y, en consecuencia, tanto al examen que realiza una autoridad investigadora de los requisitos sustantivos para la imposición de medidas antidumping o compensatorias como a la decisión subsiguiente de aplicar derechos, incluidos los procedimientos de adopción de decisiones o de votación en virtud de los cuales se adopta esa decisión. A este respecto, Indonesia aduce que, de conformidad con el principio de interpretación efectiva de los tratados (*effet utile*) y el párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena, se debe dar sentido tanto al término "examinará" como al término "decidirá" del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15. A juicio de Indonesia, si el término "examinará" puede hacer referencia o hasta limitarse al examen sustantivo por la USITC de las prescripciones de los Acuerdos, el término "decidirá" incluye inequívocamente la forma en que una autoridad investigadora lleva la cuestión de aplicar o no aplicar medidas en situaciones de amenaza de daño "a una resolución o conclusión", incluida la forma en que la autoridad investigadora resuelve un empate de votos en esas situaciones.⁵⁸⁹ Además, Indonesia considera que la utilización del término "aplicación" en el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 tiene como resultado que la obligación relativa al "especial cuidado" se aplique a todas las etapas que culminan en la imposición efectiva de los derechos.⁵⁹⁰ Indonesia también aduce que cuando los redactores quisieron hacer referencia a la etapa final del cobro efectivo de los derechos, utilizaron los términos "establecer", "establecimiento", "percepción" o "recaudación" de derechos, no los términos más amplios de "aplicación" de "medidas".⁵⁹¹ Indonesia sostiene que el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos* no avala la tesis general de que los procesos internos de adopción de decisiones de los Miembros siempre están al arbitrio de estos.⁵⁹²

7.341. Los Estados Unidos, por su parte, aducen que la obligación relativa al "especial cuidado" establecida en el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 se aplica al análisis sustantivo de una autoridad investigadora, es decir, a su examen de los factores de amenaza y otros requisitos relativos a la cuestión de si las importaciones objeto de investigación amenazan causar un daño a la rama de producción nacional y su decisión definitiva de si tal amenaza existe.⁵⁹³ La obligación relativa al especial cuidado, a juicio de los Estados Unidos, no somete a disciplinas el sistema de votación ni los procedimientos de adopción de decisiones de un Miembro.⁵⁹⁴ Los Estados Unidos encuentran respaldo para su interpretación del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 en la ubicación de estos artículos como parte de las disposiciones relativas a las prescripciones sustantivas aplicables a las determinaciones de la existencia de daño (incluida la amenaza de daño) y aducen que las autoridades investigadoras deben tener especial cuidado respecto del cumplimiento de esas obligaciones, de conformidad con el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15.⁵⁹⁵ Los Estados Unidos también encuentran respaldo para su posición en el artículo 9 del Acuerdo Antidumping y el artículo 19 del Acuerdo SMC, relativos al establecimiento de derechos. Los Estados Unidos señalan que estos artículos establecen que es deseable -pero no obligatorio- que el establecimiento de derechos sea facultativo y que estos artículos no distinguen entre los casos en que haya un daño actual y aquellos en que haya una amenaza de daño. Los Estados Unidos también aducen que interpretar que el término "aplicación" del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 hace referencia a la decisión de si imponer medidas tras una determinación de que los requisitos previos para la

⁵⁸⁹ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 79; respuesta de Indonesia a las preguntas 58 y 59 c) del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 81.

⁵⁹⁰ Respuesta de Indonesia a las preguntas 59 a), b) y c) del Grupo Especial.

⁵⁹¹ Respuesta de Indonesia a la pregunta 59 c) del Grupo Especial.

⁵⁹² Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 80; respuesta de Indonesia a la pregunta 60 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 83.

⁵⁹³ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 155-156.

⁵⁹⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 319.

⁵⁹⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 322 y 327-329 (donde se cita el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VI*, párrafos 7.33-7.34); segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 150 y 158; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 58 del Grupo Especial (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VI*, párrafo 7.34).

aplicación se han cumplido puede impedir la aplicación automática de medidas en los casos en que haya una amenaza de daño, contrariamente a lo establecido en los artículos 9 y 19 de que el arbitrio es únicamente deseable.⁵⁹⁶

7.342. Los Estados Unidos sostienen además que en los casos en que los Acuerdos Antidumping y SMC se refieren a cuestiones procedimentales, lo hacen explícitamente, y nada de lo dispuesto en los Acuerdos Antidumping y SMC limita el arbitrio de los Miembros con respecto a su marco para asignar la responsabilidad de llevar a cabo investigaciones en materia de daño y para contabilizar votos. Los Estados Unidos señalan a este respecto que en *Estados Unidos - Tubos* el Órgano de Apelación sostuvo que a los grupos especiales y el Órgano de Apelación únicamente les "interesa la determinación en sí misma, que es un acto singular del que puede tener que responder un Miembro de la OMC en un procedimiento de solución de diferencias de la OMC", y que el proceso interno de adopción de decisiones de un Miembro está enteramente al arbitrio de ese Miembro.⁵⁹⁷ Los Estados Unidos también afirman que la interpretación de Indonesia del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 implicaría la existencia de exigencias estructurales para las autoridades investigadoras y requeriría un examen intrusivo de su proceso de adopción de decisiones.⁵⁹⁸ Por último, los Estados Unidos sostienen que los antecedentes de negociación del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 confirman que el lenguaje relativo al "especial cuidado" evolucionó a partir de los textos sobre el nivel previsto del efecto de las importaciones objeto de dumping en la rama de producción nacional, lo que demuestra que el concepto de especial cuidado está relacionado con las normas sustantivas utilizadas para evaluar si existe una amenaza de daño.⁵⁹⁹

7.343. Con respecto al ámbito de aplicación de la disposición relativa al "especial cuidado", observamos que el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 se refieren a la "aplicación" de medidas, que se "examinará y decidirá" con especial cuidado. A primera vista, el empleo del término "aplicación", combinado con el empleo del término "decidirá"⁶⁰⁰, podría dar a entender que la obligación relativa al "especial cuidado" atañe a la decisión de un Miembro de aplicar derechos una vez que se han cumplido ha determinado que todos los requisitos sustantivos para hacerlo. Recordamos, sin embargo, que las disposiciones de los acuerdos abarcados han de interpretarse conforme al sentido corriente de sus términos, leídos en contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin de los acuerdos pertinentes.⁶⁰¹ En este caso, el contexto tanto del párrafo 8 del artículo 3 como del párrafo 8 del artículo 15 indica claramente que se refieren a los *requisitos sustantivos* para la determinación por parte de una autoridad de si las importaciones objeto de investigación amenazan causar un daño importante a la rama de producción nacional. A nuestro juicio, el párrafo 7 del artículo 3 y el párrafo 7 del artículo 15, que están inmediatamente antes del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15, proporcionan el contexto más pertinente para su interpretación. El hecho de que ambos conjuntos de disposiciones se apliquen a

⁵⁹⁶ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 59 a) del Grupo Especial.

⁵⁹⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 312-353; declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 58; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 150-151 (en ambos casos se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 158).

⁵⁹⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 164-165.

⁵⁹⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 330; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 159-163 (donde se hace referencia al Grupo de Políticas Antidumping, proyecto de Código Antidumping (agosto de 1966) (Prueba documental US-26); Código Antidumping (julio de 1967) (Prueba documental US-27); y Grupo de Políticas Antidumping, proyecto de Código Antidumping (diciembre de 1966) (Prueba documental US-30)).

⁶⁰⁰ En el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC, el concepto de "aplicación" se refiere generalmente a la imposición de derechos por un Miembro, sin incluir su percepción definitiva. Véanse el párrafo 1 del artículo 7, los párrafos 1 y 2 del artículo 10 y el artículo 15 del Acuerdo Antidumping y sus disposiciones correspondientes del Acuerdo SMC. El sentido corriente del término "decidirá" indica que es posible interpretar que se refiere a la conclusión general alcanzada, como resultado del "examen" de una cuestión por una autoridad investigadora. Según el Shorter Oxford Dictionary, "*decide*" (decidir) significa, entre otras cosas, "*[s]ettle (a question, dispute, etc.) by finding in favour of one side; bring to a settlement, resolve*" (solucionar una cuestión, una diferencia, etc.) formulando una constatación favorable a una parte; dar solución, resolver), "*[b]ring (a person) to a determination or resolution (against, in favour of, to do)*" (llevar (a una persona) a una determinación o resolución (en contra, a favor, de hacer), "*[c]ome to a determination or resolution*" (llegar a una determinación o resolución). (*Shorter Oxford English Dictionary*, sexta edición, A. Stevenson (editor) (Oxford University Press, 2007), volumen 1, páginas 618-619). También observamos que no hay ninguna diferencia notable entre los textos en inglés, francés y español del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15.

⁶⁰¹ Convención de Viena, párrafo 1 del artículo 31.

determinaciones de la existencia de amenaza de daño y la ubicación del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 inmediatamente después del párrafo 7 del artículo 3 y el párrafo 7 del artículo 15 indican que la prescripción relativa al "especial cuidado" guarda relación con las obligaciones establecidas en esas disposiciones precedentes. A este respecto, estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que la historia de la negociación del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 indica que inicialmente la prescripción relativa al "especial cuidado" estaba ligada a la naturaleza de la información -predicciones acerca del futuro- en que las autoridades deben basarse al formular determinaciones de la existencia de amenaza de daño.⁶⁰² El aparente motivo de la inclusión de lo que se convirtió en la prescripción relativa al "especial cuidado" respalda nuestra interpretación de que la obligación se aplica al examen por la autoridad investigadora de los requisitos sustantivos para determinar la existencia de amenaza de daño. Además, el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 forman parte, respectivamente, del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el artículo 15 del Acuerdo SMC. Estos dos artículos, ambos titulados "Determinación de la existencia de daño", se centran "en las obligaciones *sustantivas* que un Miembro debe cumplir al formular una determinación de la existencia de daño".⁶⁰³ En consecuencia, la ubicación de la expresión "especial cuidado" en los artículos 3 y 15 indica que, en concordancia con todas las demás disposiciones de esos artículos, la disposición relativa al "especial cuidado" se refiere a los requisitos sustantivos para la determinación por parte de una autoridad investigadora de si las importaciones objeto de investigación amenazan causar un daño importante a la rama de producción nacional.⁶⁰⁴ En cambio, las disciplinas sobre los aspectos procedimentales y probatorios de las investigaciones antidumping y en materia de derechos compensatorios se encuentran principalmente en el artículo 6 del Acuerdo Antidumping y el artículo 12 del Acuerdo SMC, y el establecimiento y la percepción de los derechos se aborda en el artículo 9 del Acuerdo Antidumping y el artículo 19 del Acuerdo SMC.

7.344. En el párrafo 9 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del Artículo 12 del Acuerdo SMC también encontramos respaldo para nuestra opinión de que el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 se refieren al examen por la autoridad investigadora de los requisitos sustantivos para formular una determinación de la existencia de amenaza de daño. El párrafo 9 del artículo 6 y el párrafo 8 del artículo 12 imponen una obligación procedimental de divulgar los "hechos esenciales considerados que sirvan de base *para la decisión de aplicar o no medidas definitivas*".⁶⁰⁵ Esta obligación se aplica a los hechos en que se basa el examen *sustantivo* por una autoridad de la existencia de dumping o subvención, de daño y de una relación causal

⁶⁰² Grupo de Políticas Antidumping, proyecto de Código Antidumping (agosto de 1966) (Prueba documental US-26); Código Antidumping (julio de 1967) (Prueba documental US-27); y Grupo de Políticas Antidumping, proyecto de Código Antidumping (diciembre de 1966) (Prueba documental US-30).

⁶⁰³ Informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Vigas doble T*, párrafo 106. (Las cursivas figuran en el original)

⁶⁰⁴ Nuestra interpretación del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 es compatible con la del Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Madera blanda VI*, que adoptó la posición de que el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 refuerzan la obligación fundamental establecida en el párrafo 7 del artículo 3 y el párrafo 7 del artículo 15 de que una autoridad investigadora base sus determinaciones de la existencia de una amenaza de daño en hechos y no en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas. El Grupo Especial también opinó que el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 "se aplican durante el proceso de investigación y determinación de la existencia de una amenaza de daño importante", es decir, "cuando se establece si se dan los requisitos previos para la aplicación de una medida", y no simplemente después, cuando se adopta la decisión definitiva sobre si se debe aplicar una medida. (Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda VI*, párrafo 7.33). Observamos que en el informe que emitió en el marco del procedimiento sobre el cumplimiento de la misma diferencia, el Órgano de Apelación incluyó el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 en una lista de disposiciones *sustantivas* de los artículos 3 y 15 que informan la norma de examen aplicable por un grupo especial al examinar las alegaciones relativas a estas disposiciones y, en este contexto, hizo referencia al análisis del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 realizado por el Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Madera blanda VI* mencionado *supra*. (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda VI* (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá), párrafos 95-96). Véase también el informe del Órgano de Apelación, *China - GOES*, nota 213: "Los párrafos 7 y 8 del artículo 3 del *Acuerdo Antidumping* y los párrafos 7 y 8 del artículo 15 del *Acuerdo SMC* contienen las prescripciones relativas a la determinación de una amenaza de daño importante".

⁶⁰⁵ El párrafo 9 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 12 del Acuerdo SMC establecen, en la parte pertinente lo siguiente:

Antes de formular una determinación definitiva, las autoridades informarán a todas las partes interesadas de los hechos esenciales considerados que sirvan *de base para la decisión de aplicar o no medidas definitivas*.

(sin cursivas en el original)

entre las importaciones objeto de dumping o subvencionadas y el daño.⁶⁰⁶ El hecho de que el párrafo 9 del artículo 6 y el párrafo 8 del artículo 12, al igual que el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15, estén formulados desde el punto de vista de la *decisión de aplicar medidas antidumping o compensatorias* aunque se apliquen a los requisitos sustantivos respalda nuestra opinión de que el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 se refieren a los requisitos sustantivos aplicables al determinar si existe una amenaza de daño.

7.345. En cualquier caso, incluso si la prescripción relativa al especial cuidado pudiera aplicarse a algo más que el examen por la autoridad investigadora de los requisitos sustantivos de los artículos 3 y 15, estamos de acuerdo con los Estados Unidos y la Unión Europea⁶⁰⁷ en que, en general, el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC no someten a disciplinas los procedimientos de votación de los Miembros ni la manera en que se adoptan sus decisiones de aplicar derechos. No hay nada en el Acuerdo Antidumping ni en el Acuerdo SMC que se refiera a la estructura o las responsabilidades de la adopción de decisiones relativas a las investigaciones aparte de la declaración de la nota 3 del Acuerdo Antidumping que establece que el término "autoridades" utilizado en el Acuerdo "deberá interpretarse en el sentido de autoridades de un nivel superior adecuado". Consideramos que si los redactores hubieran tenido la intención de que en virtud del Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC se sometiera a examen la forma en que los Miembros estructuran a sus autoridades investigadoras y la forma en que se adoptan las decisiones de aplicar derechos, lo habrían hecho explícitamente, en particular teniendo en cuenta la amplia variedad de formas en que los Miembros han organizado y estructurado a sus autoridades investigadoras.⁶⁰⁸ No vemos en los textos del Acuerdo Antidumping ni del Acuerdo SMC ningún fundamento que respalde el argumento de Indonesia de que esos Acuerdos imponen disciplinas procedimentales a la forma en que se hacen las determinaciones.⁶⁰⁹

7.346. A la luz de nuestra conclusión relativa al ámbito de aplicación del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15, no consideramos necesario seguir examinando el sentido de la expresión "especial cuidado". No obstante, hacemos las siguientes observaciones a este respecto. En primer lugar, el sentido corriente de la expresión "especial cuidado" implica que los Miembros están obligados a poner un mayor grado de atención en las determinaciones de la existencia de

⁶⁰⁶ Véanse, por ejemplo, los informes del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafo 5.130.

⁶⁰⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 320-325; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 153; y respuesta de la Unión Europea en calidad de tercero a la pregunta 14 del Grupo Especial.

⁶⁰⁸ Los Miembros han adoptado diversas estructuras para la aplicación de sus regímenes de medidas comerciales correctivas. En algunos regímenes, la entidad decisoria integra formalmente el Gobierno, mientras en otros es un organismo independiente, en muchos casos cuasijudicial, fuera de la jerarquía formal del Gobierno. En algunos regímenes, hay un régimen dual en virtud del cual una autoridad determina si las importaciones son objeto de dumping o están subvencionadas y otra determina si tales importaciones causan daño a la rama de producción nacional. La decisión definitiva de si imponer o no medidas puede corresponder a una u otra de esas autoridades o a una autoridad distinta. Recordamos que en el régimen estadounidense, la USITC formula determinaciones relativas al daño, y el USDOC formula determinaciones relativas a la existencia de dumping y subvención y a la imposición de medidas; la legislación estadounidense exige esto último si tanto el USDOC como la USITC formulan determinaciones positivas de, respectivamente, la existencia de dumping o subvención y de daño. En algunos regímenes, la investigación y evaluación de los requisitos sustantivos para la imposición de medidas (es decir, la existencia de dumping, subvención, daño y relación de causalidad) es realizada por una autoridad, que recomienda formular una determinación a otra autoridad, que formula la determinación definitiva de si se deben aplicar medidas, y puede aceptar, rechazar o modificar la recomendación.

⁶⁰⁹ También señalamos la declaración del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos* de que al Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC:

no [le] interesa la forma en que las autoridades competentes de los Miembros de la OMC lleguen a adoptar sus determinaciones de aplicar medidas de salvaguardia. El *Acuerdo sobre Salvaguardias* no prescribe el proceso interno de adopción de decisiones para formular esa determinación. Ese proceso es competencia exclusiva de los Miembros de la OMC en el ejercicio de su soberanía. Únicamente nos interesa la determinación en sí misma, que es un acto singular del que puede tener que responder un Miembro de la OMC en un procedimiento de solución de diferencias de la OMC. No nos importa si ese acto singular es el resultado de una decisión adoptada por uno, por cien, o -como en este caso- por seis personas competentes para adoptar decisiones con arreglo a la legislación nacional de ese Miembro de la OMC. Lo que nos importa es si la determinación, como quiera que se haya decidido a nivel nacional, cumple los requisitos del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

(Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 158).

amenaza de daño.⁶¹⁰ En segundo lugar, observamos que Indonesia hace referencia a los siguientes elementos como contexto pertinente para la interpretación de la expresión "especial cuidado": a) el hecho de que el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 1 del artículo 15 del Acuerdo SMC exijan que una determinación de la existencia de daño se base en un "examen objetivo" de "pruebas positivas"; b) el hecho de que el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994 exija que las medidas se apliquen de "manera uniforme, imparcial y razonable"; c) el principio de buena fe como una "forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes" de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 31 de la Convención de Viena; d) una norma general de imparcialidad que, según aduce Indonesia, subyace a los acuerdos de la OMC abarcados; y e) el artículo 15 del Acuerdo Antidumping y el artículo 27 del Acuerdo SMC, que establecen normas especiales relativas a los países en desarrollo Miembros.⁶¹¹ Con la excepción del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 1 del artículo 15 del Acuerdo SMC, no vemos la pertinencia de las disposiciones y los conceptos mencionados por Indonesia para la interpretación de la prescripción relativa al especial cuidado, ni Indonesia nos ha convencido de que la tenga. Como se indica *supra*, a nuestro juicio, el párrafo 7 del artículo 3 y el párrafo 7 del artículo 15, que preceden inmediatamente al párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15, proporcionan el contexto más pertinente para la interpretación del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15, y este contexto indica que la prescripción relativa al "especial cuidado" guarda relación con las obligaciones establecidas en esas disposiciones precedentes.

7.347. Por último, señalamos el argumento de Indonesia de que el hecho de que en las legislaciones de algunos otros Miembros y en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia se establezca un número impar de Miembros decisorios o que el voto del Presidente sea dirimente constituye "circunstancias que rodean la celebración de un tratado" en el sentido del artículo 32 de la Convención de Viena, que indican que en general se entiende que la prescripción relativa al especial cuidado comporta un mayor grado de diligencia que el permitido por la disposición estadounidense relativa al empate de votos y, en consecuencia, demuestran que la disposición es incompatible con el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15.⁶¹² Indonesia no explica la forma en que los procedimientos de otros Miembros podrían considerarse debidamente como circunstancias de la celebración del Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC a este respecto, dado que la celebración de estos Acuerdos precedió a la adopción de al menos algunos de esos procedimientos; la legislación promulgada ulteriormente a la celebración de un tratado no puede considerarse "circunstancias de su celebración".⁶¹³ Indonesia tampoco ha explicado la forma en que las disposiciones relativas al desempate establecidas en la legislación sobre medidas comerciales correctivas de otros Miembros podrían haber sido pertinentes para la negociación del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15, informarla o repercutir en ella, en particular dado que estos artículos solo se aplican en las determinaciones de la existencia de amenaza de

⁶¹⁰ El Shorter Oxford Dictionary define el término "*care*" (cuidado) como "[s]erious attention, heed; caution, pains; regard, inclination (to, for)" (seria atención, caso; cautela, esmero, afán, inclinación (hacia, por)) (*Shorter Oxford English Dictionary*, sexta edición, A. Stevenson (editor) (Oxford University Press, 2007), volumen 1, página 348) y "*special*" (como adjetivo) como "[e]xceptional in quality or degree; unusual; out of the ordinary" (de calidad o grado excepcional; inusual; fuera de lo común). (*Ibid.*, volumen 2, página 2.942).

⁶¹¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 140-153; respuesta de Indonesia a la pregunta 63 b) del Grupo Especial; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 79 y 82; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 85. (las cursivas figuran en el original)

⁶¹² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 160-165 (donde se hace referencia a la Legislación de otros Miembros sobre las votaciones con resultado de empate (Prueba documental IDN-20); y al Estatuto de la CIJ (Prueba documental IDN-47)); y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 62.

⁶¹³ En *CE - Trozos de pollo*, el Órgano de Apelación confirmó la opinión del Grupo Especial de que las "circunstancias de la celebración deben determinarse a lo largo de un período *que finaliza en la fecha de la celebración del Acuerdo sobre la OMC*". (Informe del Órgano de Apelación, *CE - Trozos de pollo*, párrafo 293 (sin cursivas en el original)). Parece que la legislación del Canadá es anterior a la entrada en vigor de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, mientras que la legislación de la Argentina, Sudáfrica y Turquía aparentemente es posterior. Naturalmente, es perfectamente posible que estos Miembros tuvieran una legislación similar en vigor antes de la celebración de la Ronda Uruguay, pero no podemos suponerlo sin pruebas de ello e Indonesia no ha presentado pruebas que demuestren que las legislaciones se hayan promulgado antes de la celebración de la Ronda Uruguay. Además, en la presente diferencia, el texto del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 tiene su origen en el Código Antidumping de la Ronda Kennedy y, a nuestro juicio, las legislaciones tendrían que ser de fecha anterior a la celebración de ese Acuerdo para reunir las condiciones previstas en el artículo 32 de la Convención de Viena en la forma aducida por Indonesia.

daño y, a juzgar por sus propios términos, no tienen nada que ver con los procedimientos de votación.⁶¹⁴

7.348. En su primera comunicación escrita, Indonesia también adujo que estas mismas legislaciones constituían una "práctica ulteriormente seguida" en el sentido del "párrafo 1 b) del artículo 31 (*sic*)" de la Convención de Viena.⁶¹⁵ Más tarde, Indonesia afirmó, en su declaración inicial en la segunda reunión con el Grupo Especial, que no había invocado el párrafo 3 b) del artículo 31 ni pretendido basarse en la práctica ulteriormente seguida por los Miembros. A la luz del rechazo por parte de Indonesia de su propio argumento, es innecesario abordar esta cuestión. No obstante, volvemos a señalar que no hay ninguna conexión obvia entre las disposiciones relativas al desempate de las legislaciones de otros Miembros y la disposición relativa al especial cuidado, y que Indonesia hace referencia a la práctica de solo unos pocos Miembros de la OMC. En consecuencia, en cualquier caso, Indonesia no demostró "una pauta común, concordante y coherente de actos o declaraciones" que "impliquen un *acuerdo* sobre la interpretación de la disposición respectiva".⁶¹⁶ Indonesia también hace referencia al hecho de que en casos relativos a salvaguardias, conforme a la legislación estadounidense, el Presidente de los Estados Unidos (que determina si se aplicará una medida y, de ser así, qué medida) puede considerar que un empate en la votación de la USITC es una votación afirmativa.⁶¹⁷ No obstante, una vez más Indonesia no explica la pertinencia de este procedimiento de adopción de decisiones para la interpretación del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15.

7.7.3 La cuestión de si la disposición estadounidense relativa al "empate de votos" es incompatible con el párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC

7.349. El argumento de Indonesia de que la disposición estadounidense relativa al empate de votos es incompatible con el párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC se basa en su interpretación de la obligación relativa al "especial cuidado". Hemos rechazado la interpretación que hizo Indonesia del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15 y hemos concluido que estas disposiciones no establecen ninguna disciplina sobre los procedimientos de adopción de decisiones de los Miembros para determinar si una rama de producción nacional está amenazada de daño y si se deben aplicar medidas. La disposición estadounidense relativa al empate de votos es un mecanismo procedimental para establecer un resultado basado en los votos de los respectivos miembros de la Comisión en caso de empate en la votación sobre si existe daño causado por las importaciones objeto de investigación. Por consiguiente, concluimos que Indonesia no ha establecido la incompatibilidad de la disposición estadounidense relativa al empate de votos con la prescripción relativa al especial cuidado establecida en el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15.

⁶¹⁴ Además, Indonesia invoca la práctica de solo cuatro Miembros, y no menciona que al menos otro Miembro, Corea, tiene una disposición similar a la disposición estadounidense relativa al empate de votos. (Corea del Sur, Ley de investigación de las prácticas desleales de comercio internacional (Prueba documental US-29), artículo 32 (al que se hace referencia en la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 343)).

⁶¹⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 161. Indonesia explicó que: El Órgano de Apelación ha definido la "práctica ulteriormente seguida como una serie 'concordante, común y coherente' de actos o declaraciones que bastan para determinar un modelo discernible que lleve implícito el acuerdo de las partes [de un tratado] acerca de su interpretación", véase el *informe del Órgano de Apelación, Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 13. Indonesia puede basarse en leyes promulgadas después de la entrada en vigor de los Acuerdos de la OMC como indicio de lo que los Estados entienden que es la interpretación correcta de la expresión "especial cuidado".

(*Ibid.*, nota 216).

El texto del informe del Órgano de Apelación en *Japón - Bebidas alcohólicas II* que cita por Indonesia se refiere a la utilización de la práctica ulteriormente seguida en el marco del párrafo 3 b) del artículo 31 de la Convención de Viena, que establece que, al interpretar un tratado, "[j]untamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: ... b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado".

⁶¹⁶ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 192; y *CE - Trozos de pollo*, párrafos 258-259. (las cursivas figuran en el original)

⁶¹⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 164; y respuesta de Indonesia a la pregunta 60 del Grupo Especial (donde se hace referencia a la votación sobre salvaguardias con resultado de empate (Prueba documental IDN-37)).

7.350. Por último, observamos que las partes también están en desacuerdo con respecto a la importancia que, para las alegaciones de Indonesia, tiene el hecho de que conforme a la legislación estadounidense⁶¹⁸ el USDOC no tiene la facultad discrecional de no emitir una orden de imposición de derechos antidumping o compensatorios a raíz de determinaciones positivas del USDOC y la USITC. En particular, las partes no están de acuerdo acerca de si esto significa que, conforme a la legislación estadounidense, una decisión positiva de la USITC constituye una decisión de aplicar derechos.⁶¹⁹ A la luz de nuestras conclusiones relativas al ámbito de aplicación del párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 8 del artículo 15, nos parece necesario abordar los argumentos de las partes a este respecto.

7.351. A la luz de lo anterior, constatamos que Indonesia no ha establecido que el artículo 771(11)(B) de la Ley Arancelaria de 1930 de los Estados Unidos, modificado (codificado en el Título 19 del Código de los Estados Unidos, artículo 1677(11)(B)), tal como se aplica a las determinaciones de la existencia de amenaza de daño, sea incompatible con el párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC, y rechazamos las alegaciones con respecto a la medida "en sí misma" formuladas por Indonesia al amparo de estas disposiciones.

8 CONCLUSIONES

8.1. Por las razones expuestas en el presente informe, el Grupo Especial concluye lo siguiente:

- a. Con respecto a las alegaciones de Indonesia relativas a la determinación de la existencia de subvención formulada por el USDOC:
 - i. Indonesia no ha establecido que el USDOC actuara de manera incompatible con el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC al no utilizar los precios privados de la madera en pie en Indonesia como base para establecer el punto de referencia para el suministro de madera en pie;
 - ii. Indonesia no ha establecido que el USDOC actuara de manera incompatible con el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC al no utilizar los precios privados de las trozas en Indonesia como base para establecer el punto de referencia para la prohibición de las exportaciones de trozas;
 - iii. Indonesia no ha establecido que el USDOC actuara de manera incompatible con el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC en su determinación de que Orleans tenía una relación de filiación con APP/SMG;
 - iv. Indonesia no ha establecido que el USDOC actuara de manera incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC al no determinar o identificar los programas de subvenciones pertinentes con respecto al suministro de madera en pie, la prohibición de las exportaciones de trozas o la condonación de deuda;
 - v. Indonesia no ha establecido que el USDOC actuara de manera incompatible con la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo SMC al no identificar la autoridad otorgante que condonó deuda a favor de APP/SMG o la jurisdicción de esa autoridad otorgante.
- b. Con respecto a las alegaciones de Indonesia relativas a la determinación de la existencia de amenaza de daño formulada por la USITC:
 - i. Indonesia no ha establecido que la determinación de la existencia de amenaza de daño formulada por la USITC sea incompatible con el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC porque la USITC

⁶¹⁸ Véase, *supra*, párrafo 7.336.

⁶¹⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 319 y 333-336; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 153; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 102 a) del Grupo Especial; respuesta de Indonesia a las preguntas 59 a), b) y c) del Grupo Especial; y observaciones de Indonesia sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 102 a) del Grupo Especial.

atribuyese a las importaciones objeto de investigación efectos desfavorables causados por otros factores;

- ii. Indonesia no ha establecido que las constataciones de la USITC de que en el futuro inmediato las importaciones objeto de investigación aumentarían su participación en el mercado a expensas de la rama de producción nacional y tendrían efectos desfavorables en los precios estadounidenses estuvieran basadas en conjeturas y posibilidades remotas y, por tanto, que la determinación de la existencia de amenaza de daño formulada por la USITC sea incompatible con el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC;
 - iii. Indonesia no ha establecido que la determinación de la existencia de amenaza de daño formulada por la USITC sea incompatible con el párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC.
- c. Con respecto a las alegaciones sobre la medida "en sí misma" formuladas por Indonesia en relación con el artículo 771(11)(B) de la Ley Arancelaria de 1930 de los Estados Unidos (la disposición relativa al "empate de votos"):
- i. Indonesia no ha establecido que el artículo 771(11)(B) de la Ley Arancelaria de 1930 de los Estados Unidos, modificado (codificado en el Título 19 del Código de los Estados Unidos, artículo 1677(11)(B)), tal como se aplica a las determinaciones de la existencia de amenaza de daño, sea incompatible con el párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC.

8.2. Habida cuenta de estas conclusiones, el Grupo Especial no formula ninguna recomendación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 19 del ESD.
