

ANTIDUMPING LAW AND PRACTICE OF CHINA*

REVISADO POR:

MARÍA ANTONIETA MERINO**

El crecimiento económico de China a lo largo de los años se ha visto acompañado por un incremento de las exportaciones de dicho país al mundo, así como también por un aumento de las investigaciones antidumping iniciadas por los países importadores de productos chinos. El impresionante crecimiento de la producción y las exportaciones de China ha generado que este país sea objeto de la aplicación de medidas antidumping a nivel mundial. De acuerdo con las estadísticas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), entre 1995 y 2006, se iniciaron 536 investigaciones antidumping contra China y se impusieron 375 medidas antidumping contra productos chinos¹. Más del 80% de dichas medidas corresponde a Estados Unidos, Unión Europea e India.

Hasta mediados de la década de los noventa, China no contaba con una legislación en materia antidumping. Es recién en 1997, que dicho país promulga una ley antidumping. Desde ese año y, particularmente, desde su ingreso a la OMC, China ha logrado constituirse en un importante actor en el ámbito internacional así como un importante usuario de los mecanismos de defensa comercial, particularmente, de las medidas *antidumping*.

El autor de libro bajo comentario reflexiona sobre los cambios producidos en la legislación y práctica china en materia antidumping y proporciona su percepción y experiencia como funcionario público del Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica (MOFCOM)², así como representante de exportadores

* Xiaochen Wu (2009) “Anti – dumping Law and Practice of China”, The Netherlands: Wolters Kluwer, 430 páginas.

** Funcionaria de la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios. Ex Asistente Legal de la Sala de Defensa de la Competencia 2 del Tribunal del Indecopi. Abogado por la Universidad de Lima.

¹ Comité de Prácticas Antidumping de la OMC. Reporte Semi Anual julio – diciembre 2006 (Código del documento: G/ADP/N/153).

² Ministry of Commerce of the People’s Republic of China, autoridad competente en China

extranjeros y de los países afectados en las investigaciones tramitadas por el MOFCOM.

El libro aborda aspectos sustanciales y de procedimiento de las investigaciones antidumping en China, incluyendo temas tan específicos como la forma de cálculo del margen de dumping, la determinación del daño, el trámite procedimental de las investigaciones –desde el acto de inicio hasta la decisión final–, las revisiones posteriores y la revisión de las decisiones de la autoridad investigadora china en sede judicial. Además de analizar detalladamente las decisiones finales y preliminares del MOFCOM en sus investigaciones, el autor describe las prácticas de dicho Ministerio desde su experiencia como funcionario público. La experiencia profesional de Xiaochen Wu le ha permitido poner de manifiesto algunas contradicciones entre las decisiones emitidas por la autoridad investigadora china, evaluando la consistencia de las mismas respecto de las disposiciones del Acuerdo Antidumping de la OMC.

El libro bajo comentario va más allá de una descripción de la legislación china en materia antidumping, pues el autor ha procurado darle una orientación práctica y ha analizado y comentado los aspectos más complejos y técnicos que se enfrentan en las investigaciones antidumping en una forma muy pragmática y amplia.

El capítulo introductorio³ del libro bajo comentario detalla los antecedentes de las leyes antidumping en China, el contexto en la que éstas se emiten y cuál ha sido su evolución desde entonces, junto con la política comercial de dicho país. La información proporcionada en este capítulo permite que el lector pueda contar con un punto de partida para poder entender los criterios y parámetros de análisis que aplica la autoridad china en el desarrollo de sus investigaciones, aspectos que son abordados en los capítulos siguientes del libro.

Los capítulos subsecuentes han sido estructurados de manera muy similar a la estructura que posee el Acuerdo Antidumping y la del análisis que debe seguir una investigación antidumping. En cada procedimiento de investigación, la autoridad a cargo debe evaluar tres aspectos esenciales: en primer lugar, que exista una práctica de dumping; en segundo lugar, que exista daño en la rama de producción nacional (RPN) del país importador de los productos objeto de dumping; y, en tercer lugar, que exista una vinculación (o relación causal) entre la práctica de dumping y el daño.

a cargo de la tramitación y la evaluación de las solicitudes para la aplicación de medidas antidumping.

³ Vid., Capítulo 1 titulado “*General Introduction*”.

El segundo capítulo⁴ desarrolla el primer elemento de análisis, esto es, el dumping. En este capítulo se presenta la definición de dumping según la legislación china y se analiza cada uno de los elementos, cuyo análisis es necesario para determinar si los productos importados han ingresado a precios dumping: el valor normal y el precio de exportación. Cada uno de estos elementos ha sido desarrollado considerando los conceptos y los criterios que ha adoptado la autoridad investigadora china para su determinación en distintos supuestos. En el caso del valor normal, se expone, entre otros aspectos, la metodología aplicable cuando se advierte que las ventas en el mercado interno resultan insuficientes para calcular el margen de dumping o cuando las ventas se producen por debajo de los costos. Asimismo, se desarrollan los criterios para reconstruir el precio de exportación. Según lo dispone el Acuerdo Antidumping, en la determinación de los valores correspondientes del precio de exportación y el valor normal se deben considerar una serie de ajustes. El libro bajo comentario explica en el mismo capítulo cuáles han sido los ajustes considerados por la autoridad investigadora china en sus investigaciones. Este capítulo concluye con una explicación detallada sobre las metodologías aplicables para calcular el margen de dumping.

El tercer capítulo⁵ corresponde al análisis del daño a la rama de producción nacional, el segundo elemento que debe ser evaluado en las investigaciones antidumping. Dentro de este capítulo se incluye el análisis del producto similar —el cual permite establecer si el producto importado es similar o muy parecido al producto que es producido por la rama de producción nacional que alega ser afectada con la práctica de dumping—, la determinación de la rama de producción nacional y el análisis de daño. En relación con este último punto, el libro bajo comentario precisa la forma como la autoridad china evalúa los tres tipos de daño que son comprendidos dentro del Acuerdo Antidumping: daño material o presente, amenaza de daño y retraso en la creación de una rama de producción. Asimismo, el autor hace referencia a cada uno de los factores que deben ser tomados en consideración para analizar el daño, entre los que se encuentran el volumen de las importaciones objeto de dumping, el efecto de dichas importaciones en los precios de la rama de producción nacional y los indicadores económicos de la industria nacional. El análisis de la relación causal entre la práctica de dumping y el daño es el último elemento que es evaluado en este capítulo.

Es importante resaltar que las explicaciones sobre los aspectos analizados (dumping, daño y relación causal) se complementan con el estudio de casos que fueron resueltos por la autoridad investigadora china desde su creación. Este

⁴ Vid., Capítulo 2 titulado “*Dumping*”.

⁵ Vid., Capítulo 3 titulado “*Injury*”.

es uno de los principales aportes del libro bajo comentario, pues proporciona valiosa información sobre los criterios aplicados por la autoridad competente en el análisis de las solicitudes para la aplicación de medidas antidumping, así como la interpretación que dicha autoridad realiza respecto de las disposiciones contenidas en el Acuerdo Antidumping. En un contexto en el que las normas que regulan la aplicación de medidas de defensa comercial –entre ellas, las medidas antidumping– son aplicadas por varios países a nivel mundial, las interpretaciones que sobre éstas ha realizado la autoridad competente china permite conocer los criterios y la forma en la que esta autoridad conduce sus investigaciones y poder efectuar una comparación con los criterios aplicados por el Perú, otros países miembros de la OMC e, incluso, los Grupos Especiales y Órganos de Apelación de esta última organización.

Así, por ejemplo, en el caso del análisis de la relación causal entre la práctica del dumping y el daño a la rama de producción nacional, el libro bajo comentario señala que no existen casos en los que el MOFCOM no haya encontrado una relación directa entre los elementos anteriormente referidos. De esta manera, concluye que si en sus investigaciones el MOFCOM ha determinado que existe daño a la rama de producción nacional, en la práctica es muy probable que dicha entidad también determine que ese daño fue causado por las importaciones de los productos a precios dumping. Ello, permite inferir que, en la práctica, a efectos de que la autoridad investigadora china no decida imponer medidas antidumping, las empresas investigadas deberán demostrar que sus exportaciones a China no se realizan a precios dumping o que no existe daño en la rama de producción china.

Además de describir los criterios y metodología de análisis de la autoridad investigadora china respecto de cada uno de los elementos que deben ser considerados en una investigación antidumping, el autor incluye en el cuarto y el quinto capítulos, una explicación detallada del procedimiento de investigación que es conducido por el MOFCOM de acuerdo con la legislación china.

En efecto, el capítulo cuarto⁶ se encuentra referido a la solicitud que debe presentar la industria afectada por las importaciones a precios dumping, así como el inicio de la investigación que es dispuesto por la autoridad investigadora. En relación con la solicitud, el libro detalla los requisitos de la misma (estructura e información que debe ser proporcionada a la autoridad investigadora). Respecto al inicio del procedimiento de investigación, el autor explica los criterios aplicados por

⁶ Vid., Capítulo 4 titulado “*Petition and Initiation*”.

el MOFCOM para evaluar la solicitud y menciona los principales problemas que ha afrontado dicha autoridad investigadora durante el análisis de las solicitudes. Así, por ejemplo, se hace mención de las dificultades que afronta la autoridad investigadora china para fijar el periodo que será utilizado para calcular la producción de las empresas que conforman la rama de producción nacional y, con ello, determinar si tales empresas son representativas y pueden solicitar el inicio de un procedimiento de investigación.

De otro lado, el quinto capítulo⁷ desarrolla ampliamente las etapas del procedimiento de investigación y los actos de instrucción que realiza el MOFCOM como autoridad investigadora. Así, se describe la forma como el MOFCOM recopila información para el análisis del caso y realiza “actos de verificación” – lo que puede tener como correlato, las visitas inspectivas en los procedimientos de investigación peruanos. En el caso del envío de cuestionarios a las empresas productoras, exportadoras e importadoras –etapa fundamental y obligatoria de las investigaciones– el libro bajo comentario dedica parte del quinto capítulo a explicar, a través de ejemplos, cuáles son los requisitos y contenido de tales cuestionarios. Asimismo, el capítulo incorpora un acápite especial referido al tratamiento de la información confidencial y otro adicional referido a la audiencia pública que debe ser convocada, de manera obligatoria, durante el periodo probatorio del procedimiento.

El autor concluye el capítulo quinto explicando la forma de terminación del procedimiento. Al respecto, debe indicarse que los procedimientos de investigación culminan con una decisión de la autoridad competente en la que puede concluirse que existe la práctica de dumping denunciada, el daño a la rama de producción nacional y la relación causal entre ambos, justificándose la aplicación de la medida antidumping. Pero la decisión de la autoridad investigadora también puede establecer que no se ha verificado la existencia de alguno o todos los elementos antes mencionados y, por ende, que no se justifica imposición de medidas antidumping. En todos estos casos, existe un pronunciamiento emitido por la autoridad investigadora sobre el fondo de la controversia.

En la legislación china se ha contemplado, además, la posibilidad de que la autoridad investigadora ponga fin a la investigación sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo, a pedido de las empresas que solicitaron el inicio de dicha investigación. Esta figura, que el autor denomina “retiro del pedido” (“*petition withdrawn*”) y que es equivalente a la figura del desistimiento en nuestra legislación, puede materializarse

⁷ Vid., Capítulo 5 titulado “*Investigation Procedure and Evidence*”.

en dos momentos: antes de la emisión del pronunciamiento preliminar de la autoridad investigadora y luego de la emisión de dicho pronunciamiento, pero antes de la emisión de la decisión final. El autor explica esta figura en el capítulo quinto y se vale de las decisiones emitidas por el MOFCOM para exponer las dificultades que la aplicación de dicha figura genera en la realidad.

Los criterios considerados por el MOFCOM en sus decisiones provisionales y en los acuerdos de precios que pueden suscribirse para eliminar los efectos de las prácticas de dumping son desarrollados en los capítulos sexto⁸ y sétimo⁹, respectivamente.

De otro lado, en el capítulo octavo¹⁰, el autor desarrolla los criterios empleados por el MOFCOM para emitir su pronunciamiento definitivo. Al igual que en la reglamentación europea, la legislación china incluye al interés público como un factor de análisis determinante para establecer si corresponde o no aplicar medidas antidumping. Es importante mencionar que el libro bajo comentario también incluye en el capítulo octavo una descripción de los mecanismos aduaneros implementados para el cobro de los derechos antidumping, así como una explicación sobre la forma en la que la autoridad aduanera efectúa dicho cobro.

El capítulo noveno¹¹ se encuentra referido a los procedimientos de examen de los derechos antidumping impuestos y que se encuentran vigentes. Al respecto, el Acuerdo Antidumping regula el procedimiento intermedio, interino o por cambio de circunstancias y el procedimiento de examen por expiración de medidas –también denominado “*subset review*”–. Ambos procedimientos son recogidos por la legislación china en materia antidumping. Las etapas de cada uno de estos procedimientos, así como los requisitos para su inicio son explicadas por el autor, quien realiza una descripción de la legislación vigente y plantea el estudio de casos específicos que han sido resueltos por el MOFCOM.

Adicionalmente, en un acápite del capítulo noveno, el libro bajo comentario incorpora una explicación del procedimiento de examen de nuevo exportador, el cual es iniciado por una empresa que alega que no realiza sus exportaciones a precios dumping y solicita a la autoridad investigadora que compruebe tal situación,

⁸ Vid., Capítulo 6 titulado “*Preliminary Determination and Provisional Measures*”.

⁹ Vid., Capítulo 7 titulado “*Price Undertakings*”.

¹⁰ Vid., Capítulo 8 titulado “*Final Determination and Duty Collection*”.

¹¹ Vid., Capítulo 9 titulado “*Reviews*”.

a efectos de exportar al país que mantiene los derechos antidumping. Asimismo, el autor explica el procedimiento de “revisión del ámbito de aplicación del derecho antidumping”, a través del cual las partes interesadas pueden solicitar al MOFCOM el cambio del ámbito de aplicación de la medida antidumping respecto del producto considerado en la investigación original. Es decir, mediante este procedimiento, las partes pueden solicitar al MOFCOM que los productos que exportan son diferentes o presentan algunas características que los hacen diferentes del producto afecto a los derechos antidumping y que, por lo tanto, no deben ser gravados con el pago de tales derechos.

Las reconsideraciones administrativas y la revisión judicial son abordadas en el capítulo décimo¹² del libro. En la legislación china se establece que, en caso que las partes se encuentren en desacuerdo con la decisión del MOFCOM, éstas pueden recurrir dicha decisión escogiendo entre la vía administrativa o la vía judicial.

Si las partes deciden recurrir a la vía administrativa, el recurso que deben plantear es uno de reconsideración ante la autoridad que emitió la decisión cuestionada. En ese sentido, a efectos de reconsiderar la decisión que impuso el pago de derechos antidumping o las decisiones emitidas en los procedimientos de examen, las partes deben interponer su recurso de reconsideración ante el MOFCOM. En caso las partes estuvieran en desacuerdo con la decisión emitida, podrán escoger entre presentar una apelación ante el Poder Judicial o ante el Consejo del Estado. En este último caso, la decisión emitida será definitiva y no podrá ser sometida a una revisión judicial.

Por otra parte, el procedimiento iniciado ante la vía judicial se asemeja a los procesos contenciosos iniciados en el Perú para impugnar las decisiones emitidas en los procedimientos administrativos. Así, se prevé una primera instancia judicial que revisa la decisión emitida por el MOFCOM y una segunda instancia –que corresponde a una corte de nivel superior– que puede revisar la decisión del juzgado en caso alguna de las partes no se encuentre de acuerdo con la misma.

Debe destacarse que el autor ha incorporado, en calidad de anexos, estadísticas de las investigaciones antidumping tramitadas en China, la legislación interna de dicho país en materia antidumping, las reglas establecidas por el MOFCOM para la tramitación de sus investigaciones, así como las normas establecidas por el Poder Judicial chino referidas a la celebración de audiencias públicas en los

¹² Vid., Capítulo 10 titulado “*Administrative Reconsideration and Judicial Review*”.

procedimientos antidumping. La revisión de estos anexos, además de facilitar la lectura y comprensión del libro, constituye una fuente valiosa de información.

Si bien la práctica de la autoridad investigadora china se rige por las disposiciones establecidas por la OMC y, por lo tanto, ésta puede ser muy similar a la de otros países, incluyendo el Perú, existen diferencias en las legislaciones internas de cada país y en las interpretaciones que realizan las autoridades investigadoras sobre las disposiciones del Acuerdo Antidumping que hacen recomendable la lectura y consulta del libro bajo comentario. Aun cuando se ha pretendido abordar los aspectos más resaltantes, escapa a los fines de esta reseña ahondar en cada uno de los temas que han sido desarrollados por Xiaochen Wu en su libro *Anti – dumping Law and Practice of China*, el cual constituye una excelente guía para quienes quieren conocer y profundizar en la legislación y práctica antidumping internacional.