

“Año de la Reactivación Económica Nacional”

RESOLUCIÓN NO. CDC-RD-SG-068-2010

QUE DECIDE SOBRE LA SOLICITUD DE APLICACIÓN DE MEDIDAS PROVISIONALES INTERPUESTA POR INDUSTRIAS NIGUA, C. POR A., EN EL CASO DE PAPEL HIGIÉNICO

La Comisión Reguladora de Prácticas Desleales en el Comercio y Medidas de Salvaguardias (en lo adelante la Comisión), en el ejercicio de sus atribuciones legales conferidas por el Artículo 84 incisos a) y b) de la Ley 1-02 sobre Prácticas Desleales de Comercio y Medidas de Salvaguardias de la República Dominicana, del 18 de enero de 2002; ha deliberado sobre la base de lo siguiente:

CONSIDERANDO:

1. Que en fecha doce (12) de enero del año mil novecientos noventa y cinco (1995), el Congreso de la República Dominicana ratificó el acuerdo mediante el cual se establece la Organización Mundial de Comercio (en lo adelante “OMC”) (promulgado mediante la Resolución No. 2-95, del 20 de enero de 1995);
2. Que la República Dominicana se rige por los Acuerdos de la OMC, incluyendo los Acuerdos Antidumping, de Subvenciones y Medidas Compensatorias y de Salvaguardias;
3. Que el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC establece las disposiciones sustantivas y de procedimiento para poder adoptar medidas de salvaguardias;
4. Que en fecha dieciocho (18) de enero del año dos mil dos (2002), fue promulgada en la República Dominicana la Ley No. 1-02 sobre Prácticas Desleales de Comercio y Medidas de Salvaguardias, la cual establece un conjunto de disposiciones y procedimientos orientados a prevenir o corregir los daños que pueda ocasionar a una rama de la producción nacional las prácticas desleales de comercio internacional y adoptar las medidas temporales pertinentes frente a un incremento de las importaciones en tal cantidad y realizadas en tales condiciones que causen o amenacen causar un daño grave a los productores nacionales de bienes similares;

5. Que en virtud de lo dispuesto por el Artículo 82 de la Ley No. 1-02, se creó la Comisión, con carácter de entidad estatal descentralizada, con autonomía funcional, jurisdiccional y financiera, patrimonio propio y personalidad jurídica, con capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones y realizar los actos y ejercer los mandatos previstos por la referida Ley y sus Reglamentos;
6. Que en fecha quince (15) de septiembre del año dos mil ocho (2008) mediante la Resolución No. 003-08 y en fiel cumplimiento de la disposición contenida en el Artículo 84 literal f) de la Ley No. 1-02, la Comisión Reguladora aprobó, el Reglamento de Aplicación de la Ley No. 1-02 precedentemente citada;
7. Que entre las atribuciones otorgadas a la Comisión por la Ley precedentemente citada se encuentra la de *efectuar, a solicitud de parte interesada o de oficio, todas las investigaciones que demande la administración de la Ley y sus Reglamentos para determinar, en los casos en que proceda, la aplicación de medidas “antidumping”, compensatorios y/o salvaguardias*; (subrayado nuestro);
8. Que en fecha 28 de diciembre de 2009, la empresa **INDUSTRIAS NIGUA, C. POR A.**, depositó por ante la Comisión una solicitud de apertura de investigación para la aplicación de medidas de salvaguardias a las importaciones de papel higiénico que ingresan a la República Dominicana bajo la subpartida arancelaria No. 4818.10.00;
9. Que en su instancia de fecha 28 de diciembre de 2009, **INDUSTRIAS NIGUA, C. POR A.**, solicita además una medida provisional de 20% por 200 días por existir circunstancias críticas, a los fines de poder detener el daño que continua en el 2009 y evitar mayor deterioro a la industria nacional;
10. Que luego del depósito por parte de la solicitante de la solicitud de aplicación de medidas de salvaguardias, el Departamento de Investigación (*en lo adelante DEI*) de la Comisión emitió el *Informe Inicial* No. CDC-RD/SG/2010-005;
11. Que posteriormente en fecha 30 de diciembre de 2009, la Comisión emitió la Resolución No. CDC-RD-SG-047-2009, mediante la cual se dispone la apertura de una investigación de salvaguardias general por el incremento de las importaciones de papel higiénico que ingresan a la República Dominicana por la partida 4818.10.00 de la Cuarta Enmienda del Arancel de Aduanas de la República Dominicana. El extracto de la referida Resolución fue publicado en el periódico “El Caribe”, el día 14 de enero de 2010 en fiel cumplimiento de lo dispuesto por el Art. 36, párrafo I de la Ley;
12. Que en la etapa preliminar solamente la empresa **KIMBERLY-CLARK DOMINICAN REPUBLIC, S. A.**, se constituyó como parte interesada *importadora* en este proceso (y al efecto depositó informaciones relativas al caso de que se trata);
13. Que por su parte cuatro (4) empresas exportadoras se han constituido como parte interesadas, a saber: (i) **KIMBERLY-CLARK CENTRO AMERICA, S. A. (KCES)**

- (ii) **KIMBERLY-CLARK COSTA RICA, LTDA (KCCR)**, (iii) **PAPELERA INTERNACIONAL, S. A.**; y, (iv) **CORPAEX, SOCIEDAD ANONIMA**. De las anteriores sólo **KIMBERLY-CLARK CENTRO AMERICA, S. A. (KCES)** y **KIMBERLY-CLARK COSTA RICA, LTDA (KCCR)**, depositaron en tiempo y forma sus argumentos y formularios respectivos;
14. Que adicionalmente dos (2) productores nacionales apoyaron la solicitud, pero no depositaron argumentos ni formularios, estos son: (i) **INDUSTRIAS DE PAPEL SIDO, S. A.** y (ii) **GRUPO FAMILIA, S. A.**, esta última mediante comunicación de fecha 14 de febrero de 2010 notifica a la Comisión que aunque apoyan el caso, como industria nacional, no se constituirán en parte activa del mismo;
15. Que finalmente tres (3) Estados Miembros de la OMC, manifestaron su opinión en lo referente a la aplicación de una medida de salvaguardia a las importaciones de Papel Higiénico en la República Dominicana, esto es: (i) Guatemala, (ii) Costa Rica y (iii) El Salvador;
16. Que de los Estados Miembros de la OMC tanto Guatemala como México solicitaron su exclusión de la investigación en virtud de que sus importaciones a la República Dominicana son *de minimis*;
17. Que la Comisión solicitó a las partes interesadas aportar información adicional y complementaria que le permita llegar, preliminarmente, a la conclusión de que los productos investigados contra todos los orígenes se están importando en tal cantidad o en condiciones tales que pudieran causar o amenazar con causar un daño grave a la rama de producción nacional;
18. Que luego del depósito en tiempo y forma por parte de todas las partes interesadas de los documentos y argumentos necesarios para defender sus intereses, el DEI en virtud de lo dispuesto por el Artículo 4 párrafo 1 del Reglamento de Aplicación, procedió a estudiarlos emitiendo como consecuencia el Informe Preliminar No. CDC-RD/SG/2010-005 (*en lo adelante el Informe Técnico Preliminar*), cuya versión pública forma parte integral de la presente Resolución;
19. Que el tratamiento arancelario general o Nación Más Favorecida (NMF) que recibe este producto es del veinte por ciento (20%) *ad-valorem*. Para los países pertenecientes al Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos con Centroamérica DR-CAFTA el arancel vigente es de 14.4% y para los países del Acuerdo entre Centro América-República Dominicana el arancel es de 0%, excepto para bienes producidos bajo regímenes especiales, que deberían pagar 20%;

20. Que las medidas de salvaguardias son aquellas destinadas a regular las importaciones temporalmente, y tienen por objeto prevenir o remediar un daño grave a una rama de producción y facilitar el ajuste a los productores nacionales;¹
21. Que **INDUSTRIAS NIGUA, C. POR A.**, manifestó en su solicitud y en diversas actuaciones procesales, que el producto nacional similar a los importados objetos de investigación es el Papel Higiénico elaborado con rollos de Papel Tissue;
22. Que una vez analizada la descripción del producto, las características físicas, las especificaciones técnicas y las muestras presentadas tanto por la solicitante, como por las empresas importadoras y exportadoras, así como el proceso de producción descrito tanto por el productor nacional, como por las empresas importadoras del producto objeto de investigación, la Comisión pudo observar que los productos importados son directamente competidores a los producidos nacionalmente en virtud de que con dicho concepto se pretende describir la relación existente entre el producto nacional y el producto importado², toda vez que la esencia de esa relación es que los productos están en competencia y que el contexto de la relación de competencia, es el mercado;
23. Que por demás y aunque existen diferencias en relación a las características físicas y composición tales como la presentación, número de capas, número de hojas y número de unidades en los empaques del producto objeto de investigación, todos tienen los mismos usos y funciones y satisfacen las mismas necesidades, en tal virtud son comercialmente sustituibles;
24. Que el Acuerdo de Salvaguardia de la OMC en su Artículo 4 numeral 2 acápite b) establece que no se efectuará la determinación a que se refiere el acápite a) del citado párrafo a menos que la investigación demuestre, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones;
25. Que el Artículo 2 del Acuerdo de salvaguardias de las OMC establece que *“un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas infra, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores”*;

¹ Artículo 57 de la Ley No. 1-02 sobre Prácticas Desleales de Comercio y Medidas Salvaguardas.

² Ver caso Corea-Bebidas Alcohólicas, párrafo 114, Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio (OMC)

26. Que en el mismo tenor el Artículo 4 de la Ley No. 1-02, dispone que *“se podrán establecer medidas de salvaguarda cuando determinado producto se incremente en tal cantidad y se realicen en condiciones tales que causen o amenacen causar daño grave a una de las ramas de producción nacional que produce bienes similares o directamente competidores”*;
27. Que el Artículo 66 de la Ley indica que en la investigación para determinar si el incremento de las importaciones y las condiciones bajo las cuales éstas se realizan, ha causado o amenaza causar un daño grave a la rama de la producción nacional, se deben tomar en cuenta todos los factores de carácter objetivos y cuantificables que tengan relación con la situación del sector de la producción afectado. La determinación de daño grave o amenaza de daño grave se basará en las pruebas objetivas que demuestren la relación de causalidad entre el incremento de las importaciones del producto objeto de investigación y el daño grave o la amenaza de daño grave;
28. Que en consonancia con lo dispuesto en el Acuerdo de Salvaguardias, el Reglamento de aplicación de la Ley establece en su Artículo No. 241 que sólo se podrá determinar que el aumento de las importaciones del producto objeto de investigación ha causado o amenaza causar daño grave a la rama de la producción nacional si se llega a la conclusión de que hay una relación de causa y efecto entre el aumento de las importaciones y el daño o la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. En ese sentido, el Artículo No. 242 del Reglamento establece que cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones del producto objeto de investigación, que al mismo tiempo causen o amenacen causar daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones;
29. Que según jurisprudencia del Órgano de Apelación de OMC la aplicación de la medida de salvaguardia no sólo deberá fundamentarse en un aumento de las importaciones, sino que debe establecerse la "conexión lógica" que vincule la "evolución imprevista de las circunstancias" con un aumento de las importaciones del producto, que causa o amenaza causar un daño grave. Sin esa "conexión lógica" entre la "evolución imprevista de las circunstancias" y el producto respecto del cual pueden aplicarse medidas de salvaguardia, no sería posible determinar el cumplimiento del Artículo XIX del GATT;
30. Que en lo que respecta a una posible disminución de las importaciones en el último período, en el caso Estados Unidos-Salvaguardia sobre el Acero, el Órgano de Apelación de la OMC, ha indicado que el párrafo 1 del Artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que las importaciones estén aumentando en el momento de formularse la determinación. Expresando que el sentido de la frase “las importaciones...han aumentado en tal cantidad” sólo sugiere que las importaciones tienen que haber aumentado y que la “importación” de los productos continúa. Por lo cual una disminución de las importaciones al final del período objeto de investigación no impide necesariamente que la autoridad investigadora constate que, a pesar de eso, el aumento de las importaciones de los productos continúa en “tal cantidad”;

31. Que el DEI analizó la relación de causalidad entre el incremento de las importaciones y el daño grave ocasionado a la Rama de Producción Nacional;
32. Que por su parte esta Comisión ha podido constatar que el incremento de las importaciones del producto objeto de investigación que se produjo en el año 2007 con respecto al 2006 de un 85%, al pasar de 4,334,536.01 Kg, en el año 2006 a 8,001,950.45 Kg., en el 2007, pudiera ser considerado como súbito e imprevisible. Adicionalmente, tal y como puede ser observado en el Informe Técnico Preliminar la participación de las importaciones con relación a la producción se incrementó considerablemente en el período 2006-2009, llegando a representar dichas importaciones un 375.62% de incremento con relación a la producción de Industrias Nigua para el año 2009, comportamiento que puede ser observado desde el año 2006;
33. Que adicionalmente, y según la información contenida en el referido Informe Preliminar esta Comisión ha podido percatarse de que el mercado de la República Dominicana ha sido absorbido por las importaciones al pasar la producción nacional de un 57% en el año 2006 a un 44% en el año 2008, existiendo en el mismo período un incremento de las importaciones de un 43% en el 2006 a un 56% en el 2008;
34. Que la Comisión debe evaluar la solicitud de **INDUSTRIAS NIGUA, C. POR A.**, relativa a la aplicación de una medida de salvaguardia provisional del orden del de 20% por 200 días por existir circunstancias críticas, a los fines de poder detener el daño que continua en el 2009 y evitar mayor deterioro a la industria nacional;
35. Que el Acuerdo de Salvaguardia de la OMC en su Artículo 6 establece que en circunstancias críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable, un Miembro podrá adoptar una medida de salvaguardia provisional en virtud de una determinación preliminar de la existencia de pruebas claras de que el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave;
36. Que tanto el Acuerdo de Salvaguardia de la OMC en su artículo 6, como la Ley No. 1-02 en su Artículo 76, disponen que la duración de una medida provisional no excederá de 200 días y sólo se aplicará en forma de incremento de aranceles;
37. Que en virtud de lo establecido en el Artículo 74 de la Ley y el Artículo 266 del Reglamento de aplicación, la Comisión podrá adoptar una medida de salvaguardia provisional en virtud de una determinación preliminar de la existencia de pruebas claras de que el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave. Esto en el caso de circunstancias críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable;
38. Que si bien es cierto la empresa solicitante **INDUSTRIAS NIGUA, C. POR A.**, ha sufrido un daño grave en virtud del aumento de las importaciones de Papel Higiénico a la República Dominicana y que existe una relación de causalidad entre este daño y el referido aumento, esta Comisión ha podido percatarse que de las informaciones que

reposan en el expediente y en el Informe Técnico Preliminar, no existen pruebas concluyentes que demuestren la presencia de circunstancias críticas en la empresa solicitante que pudieran producir un perjuicio difícilmente reparable;

39. Que adicional a lo precedentemente citado, esta Comisión pudo comprobar que el expediente no contiene ciertas informaciones referentes al daño correspondientes al período más reciente de investigación, esto es 2009, las cuales actualmente se encuentran en proceso de obtención;
40. Que finalmente y en lo que respecta a la solicitud de los Gobiernos de Guatemala y México relativa a su exclusión de la investigación toda vez que sus importaciones a la República Dominicana del producto investigado son *de minimis*, esta Comisión ha podido constatar que tal y como establece el DEI en su Informe Técnico Preliminar, las importaciones originarias de México, Guatemala, Ecuador, Panamá, Afganistán, Turquía y Vietnam, considerados países en desarrollo, representan un 1.66 % de las importaciones investigadas;
41. Que tanto el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, en su Artículo 9 párrafo I, como el Artículo 82 de la Ley No. 1-02 disponen que no se aplicarán medidas de salvaguardia contra un producto originario de un país en desarrollo Miembro cuando la parte que corresponda a éste en las importaciones realizadas por el Miembro importador del producto considerado no exceda del 3 por ciento, a condición de que los países en desarrollo Miembros con una participación en las importaciones menor del 3 por ciento no representen en conjunto más del 9 por ciento de las importaciones totales del producto en cuestión;
42. Que por lo precedentemente citado, tal y como se establece en el Informe Técnico Preliminar, la Comisión entiende necesario excluir de la adopción de cualquier medida de salvaguardia a: México, Guatemala, Ecuador, Panamá, Turquía y Vietnam, en virtud de que son países en desarrollo Miembros de la OMC, que en conjunto representan un 1.66 % de las importaciones investigadas;
43. Que el Artículo 265 del Reglamento establece que “en caso que la Comisión decida no aplicar una medida de salvaguardia provisional, el aviso relativo a la no aplicación contendrá lo siguiente:
 - i) una descripción completa del producto objeto de investigación, incluyendo sus características técnicas, usos, su clasificación arancelaria y los derechos aplicables.
 - ii) la determinación del producto similar o los productos nacionales directamente competidores.
 - iii) una explicación de los motivos que han llevado a la decisión de no aplicar la medida de salvaguardia provisional.
 - iv) una declaración en la que se indique si se pondrá fin a la investigación en ese punto o si se proseguirá la misma hasta su etapa final”.

VISTOS:

El Acuerdo sobre Salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La Ley No.1-02 sobre Prácticas Desleales en el Comercio y Medidas de Salvaguardias, del 18 de enero de 2002.

El Reglamento de Aplicación de la Ley No. 1-02 sobre Prácticas Desleales en el Comercio y Medidas de Salvaguardias.

El Expediente No. CDC-RD/SG/2009-005.

Las demás piezas que conforman el expediente.

LUEGO DE DELIBERADO EL CASO, LA COMISIÓN REGULADORA DE PRÁCTICAS DESLEALES EN EL COMERCIO Y SOBRE MEDIDAS DE SALVAGUARDIAS

RESUELVE:

PRIMERO: No tomar medidas provisionales sobre las importaciones de Papel Higiénico objeto de esta investigación que ingresan a la República Dominicana bajo la subpartida arancelaria No. 4818.10.00, de la Cuarta Enmienda del Arancel de Aduanas de la República Dominicana debido a las razones expuestas en el cuerpo de la presente Resolución.

SEGUNDO: Continuar el procedimiento de investigación para la aplicación de una medida de salvaguardia definitiva a las importaciones provenientes de todos los orígenes de Papel Higiénico, identificada en la subpartida No. 4818.10.00 del arancel de la República Dominicana.

TERCERO: Excluir de la presente investigación a las importaciones originarias de México, Guatemala, Ecuador, Panamá, Turquía y Vietnam, en virtud de que son países en desarrollo que en conjunto representan un 1.66 % de las importaciones investigadas, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 9 párrafo 1, del Acuerdo de Salvaguardias de la OMC.

CUARTO: Ordenar la publicación del aviso relativo a la no aplicación de la medida provisional, en un diario de circulación nacional, de conformidad con el Artículo 265 del Reglamento.

Así ha sido aprobada y firmada la presente Resolución, por mayoría de votos de la Comisión Reguladora de Prácticas Desleales en el Comercio y sobre Medidas de Salvaguardia y haciéndose constar el voto disidente de Maximina Santana de Liriano, Presidente, el cual forma parte integral de la presente Resolución. En la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, hoy seis (6) del mes de abril del año dos mil diez (2010).

VOTO DISIDENTE DE MAXIMINA SANTANA DE LIRIANO, PRESIDENTE, ACERCA DE LA DECISIÓN EN TORNO A LA SOLICITUD DE APLICACIÓN DE MEDIDAS PROVISIONALES INTERPUESTA POR INDUSTRIAS NIGUA, C. POR A., EN EL CASO DE PAPEL HIGIENICO

La Presidenta solicitó hacer constar en la presente Resolución que su voto es a favor de imponer una medida del orden de un veinte por ciento (20%), por doscientos (200) días. Lo anterior sustentado en virtud de que la función de la Ley No. 1-02, según lo estipulado por su artículo 2, es la de prevenir o corregir los daños que pueda ocasionar a una rama de producción nacional las prácticas desleales de comercio internacional y adoptar las medidas temporales frente a un incremento de las importaciones en tal cantidad y realizadas en condiciones que causen o amenacen causar un daño grave a los productores nacionales. Que según pudo percatarse en la visita realizada en fecha 5 de marzo de 2010 a la planta de INDUSTRIAS NIGUA, la misma no ha cesado en sus actividades de producción de Papel Higiénico fundamentalmente por el sistema de producción utilizado, el cual se basa en la manufactura esbelta y el sistema Kanban por medio de los cuales se reducen los desperdicios e ineficiencias y se determina un nivel de producción de manera continua. De esta manera, la producción de cada presentación se encuentra atada a su demanda, lo que trae como consecuencia que **INDUSTRIAS NIGUA** posea un inventario mínimo y el resto de la producción se realice en base a los despachos de ventas y niveles de inventario, ahora bien esto no permite que la industria siga creciendo a los fines de poder adquirir nueva vez, la posición que ocupaba en el mercado local antes de que las importaciones llegaran al país de manera estrepitosa, como se ha podido observar hasta el momento, tomando en comparación que el mercado de la República Dominicana es pequeño.

Firmados:

Maximina Santana Sánchez
Presidenta

Mario E. Pujols Ortiz
Comisionado

Hugo Ramírez Risk
Comisionado

Jean Alain Rodríguez
Comisionado

Iván Ernesto Gatón
Comisionado