

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

G/SG/N/8/JAM/1
G/SG/N/10/JAM/1
G/SG/N/11/JAM/1
23 de abril de 2004
(04-1836)

Comité de Salvaguardias

Original: inglés

**NOTIFICACIÓN EN VIRTUD DEL APARTADO B) DEL PÁRRAFO 1 DEL
ARTÍCULO 12 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS RELATIVA
A LA CONSTATAción DE DAÑO GRAVE O AMENAZA DE DAÑO
GRAVE A CAUSA DEL AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES**

**NOTIFICACIÓN DE CONFORMIDAD CON EL APARTADO C)
DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 12 DEL
ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS**

**NOTIFICACIÓN DE CONFORMIDAD CON LA NOTA 2
A PIE DE PÁGINA AL ARTÍCULO 9 DEL
ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS**

JAMAICA

(Cemento Portland Gris (Común))

La siguiente comunicación, de fecha 20 de abril de 2003, se distribuye a petición de la Delegación de Jamaica.

Habida cuenta del modelo acordado para las notificaciones (G/SG/1, 24 de febrero de 1995), Jamaica notifica al Comité de Salvaguardias las constataciones de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones de cemento Portland gris (común), las medidas de salvaguardia propuestas y la no aplicación de medidas de salvaguardia a países en desarrollo.

El 16 de octubre de 2003, la Comisión de Medidas Antidumping y Subvenciones (la Comisión) inició una investigación sobre la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores con el producto importado. Tras una investigación preliminar, la Comisión comunicó al Gobierno de Jamaica que las importaciones de cemento Portland gris (común) están aumentando en tal cantidad, y se realizan en condiciones tales, que causan daño grave al productor nacional de productos similares o directamente competidores, y recomendó la imposición de medidas provisionales contra las importaciones al amparo de los artículos 17 y 20 de la Ley de Salvaguardias de 2001.

La iniciación de la investigación y la imposición de medidas provisionales se han notificado al Comité de Salvaguardias (véanse los documentos de la OMC G/SG/N/6/JAM/1 y G/SG/N/7/JAM/1).

De conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, Jamaica está dispuesta a celebrar consultas con los Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores del producto de que se trata, con miras a examinar la medida propuesta y llegar a un entendimiento sobre formas de alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo.

Las pruebas recogidas en esta investigación por la autoridad encargada de la aplicación se exponen más abajo.

1. Pruebas de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las exportaciones

El 15 de diciembre de 2003, las razones que fundamentaban las determinaciones formuladas por la Comisión se publicaron en la Exposición de Motivos y se presentaron a todas las partes interesadas para recabar sus comentarios. Seguidamente se expone la determinación de la Comisión sobre la cuestión del daño grave o amenaza de daño grave:

Con respecto a la cuestión del daño grave para el Solicitante, la Comisión ha observado, sobre la base de los datos proporcionados, pérdida de participación en el mercado, subvaloración marginal de los precios, un período de reducción de los precios en 2002 corregido por aumentos de los precios, y una contención marginal de la subida de los precios. Además, la Comisión constató que los aumentos significativos de las importaciones de cemento tenían efectos negativos en los volúmenes de producción de la rama de producción nacional, sus ventas (de su propia producción) y las existencias de clinker.

A. EFECTOS EN LA PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO

La producción de cemento del Solicitante aumentó marginalmente entre 1999 y 2002, en comparación con un aumento del 31 por ciento en el mercado en el mismo período. En 1999 el cemento producido localmente controlaba una parte significativa del mercado interior, parte que aumentó un 6 por ciento en 2001, pero que en julio de 2003 se había reducido a una cifra inferior a la de 1999. Cuando se tiene en cuenta el cemento adicional producido mediante clinker locales, la participación en el mercado de la rama de producción nacional se mantuvo estable desde 1999 hasta 2002, pero disminuyó un 4 por ciento en 2003. Con el advenimiento de ARC Systems como importador de cemento, combinado con las importaciones de Mainland, la participación en el mercado del Solicitante ha disminuido un 12 por ciento en los nueve meses transcurridos hasta septiembre de 2003, en comparación con el período correspondiente de 2002.

B. EFECTOS EN LOS PRECIOS

Los efectos en los precios se manifiestan en cambios en el nivel de precios, en términos absolutos y relativos, que son consecuencia directa del aumento de las importaciones en el mercado de Jamaica. Los efectos en los precios pueden evaluarse sobre la base de cambios sobrevenidos en relación con los anteriores niveles de precios, los precios de la competencia o los costos de producción unitarios de la rama de producción nacional. Los efectos en los precios se analizaron en términos de reducción de los precios, subvaloración de precios y contención de la subida de los precios.

1. Reducción de los precios

La reducción de los precios es por lo general consecuencia de la presión a la baja en los precios debido al aumento de la oferta en el mercado, o a una disminución deliberada de los precios para conservar cuota de mercado. Esto puede evaluarse sobre la base de cambios porcentuales en los precios o de tendencias en los niveles de los precios antes del período en que las importaciones aumentaron en el mercado o durante ese período. En ese sentido, la Comisión ha examinado los precios de venta netos del Solicitante a lo largo del período de investigación para tener en cuenta descuentos, rebajas y costes de créditos ofrecidos por el Solicitante. La Comisión toma nota de que el Solicitante mantiene que sus precios de venta brutos se fijan con independencia de fuerzas del mercado como el aumento de la oferta o la necesidad de mantener su participación en el mercado. El Solicitante sostiene que sus precios se fijan sobre la base de los aumentos de los costos de producción y las fluctuaciones de los tipos de cambio.

La Comisión observó alguna reducción de los precios desde finales de 2000 hasta mediados de 2001, que posteriormente fue corregida por un aumento de los precios en junio de 2001. Un análisis del promedio de los precios de venta netos mensuales del Solicitante revela una reducción de los precios del 3 por ciento en agosto de 2003, pero sus precios de venta netos en septiembre de 2003 revelan una recuperación con respecto a la reducción de los precios en agosto de 2003.

2. Subvaloración de precios

La subvaloración de precios se produce en casos en que los productos objeto de examen se venden a precios inferiores al producto nacional similar. Para evaluar el alcance de cualquier subvaloración de precios, los precios del producto importado y los del producto nacional tienen que compararse al mismo nivel comercial.

La información proporcionada por el Solicitante en su comunicación de 1º de septiembre de 2003 revela una tendencia a que los competidores mantengan precios equivalentes a entre un 1 y un 7 por ciento por debajo de los del Solicitante a nivel minorista.

La Comisión constata, al comparar los precios franco fábrica en almacén del Solicitante, Mainland y ARC Systems en 2003, una subvaloración de precios del 7 por ciento por parte de Mainland y del 5 por ciento por parte de ARC Systems. Una comparación de los precios medios al por menor también revela subvaloración de precios por parte de Mainland y ARC, de un 6 por ciento y un 4 por ciento, respectivamente.

3. Contención de la subida de los precios

Se produce una contención de la subida de los precios cuando el margen entre el costo unitario y el precio de venta de la rama de producción nacional no pueden mantenerse.

Los precios de venta netos del Solicitante mostraron una tendencia marginalmente decreciente entre 1999 y julio de 2003. Sin embargo, su margen a lo largo del período ha aumentado gradualmente. Una observación comparativa más detallada de los períodos semestrales de 2002 y 2003 revela una ligera reducción del margen en comparación con 2002.

C. EFECTOS EN EL VOLUMEN

Los efectos en el volumen guardan relación con cambios en la pauta de importaciones del producto investigado y sus efectos absolutos y relativos en la producción, las existencias arrastradas, las ventas y el volumen de consumo de la rama de producción nacional.

1. Producción

Con la llegada de cemento importado en 1999, los niveles de producción del Solicitante disminuyeron en relación con sus niveles de producción de 1998, y la producción no superó los niveles de ese año hasta 2001. Los niveles de producción del Solicitante en 2002 aumentaron un 3 por ciento con respecto al año 2001, pero su producción en los primeros nueve meses de 2003 disminuyó un 3 por ciento en comparación con el mismo período en 2002. No obstante, la Comisión opina que será preciso efectuar un nuevo examen de los datos en una fecha posterior para constatar concluyentemente el efecto del aumento de las importaciones en los niveles de producción del Solicitante. Ello es así porque una comparación de anteriores períodos de nueve meses en 2002 y 2001 revela una reducción del 4 por ciento de la producción nacional en 2002 con respecto al período similar en 2001, aunque la producción efectiva en 2002 aumentó por encima de los niveles de 2001.

2. Existencias

El Solicitante alega que sus niveles de existencias han aumentado como consecuencia de las importaciones. Las pruebas presentadas por el Solicitante demuestran que sus niveles de existencias de clinker en la primera mitad de 2003 aumentaron en un promedio del 50 por ciento sobre los niveles de existencias en todo el año 2001. Además, las existencias arrastradas de clinker del Solicitante en julio de 2003 representaban un aumento del 107 por ciento sobre sus niveles mensuales medios de existencias en el año 2001. La Comisión opina que debido al aumento de las importaciones el Solicitante no ha podido vender los niveles de cemento que esperaba vender como consecuencia del mantenimiento de grandes cantidades de clinker.

3. Ventas

Las pruebas proporcionadas por el Solicitante demuestran que la venta de cemento importado aumentó un 111 por ciento en los nueve meses transcurridos hasta septiembre de 2003 en comparación con el período similar en 2002, mientras que las ventas de cemento nacional disminuyeron un 4 por ciento en volumen.

D. REPERCUSIONES ECONÓMICAS

1. Rentabilidad

Hay rentabilidad cuando los ingresos superan el costo de generación de esos ingresos. Normalmente esto se considera el indicador normativo del daño, ya que refleja la viabilidad de una empresa en funcionamiento.

La determinación de existencia de daño formulada por la Comisión en función de la rentabilidad se basa en la rentabilidad histórica global y en la repercusión en los primeros nueve meses de 2003. La Comisión constata que si bien las ventas del Solicitante en el mercado local en los nueve meses transcurridos hasta septiembre de 2003 disminuyeron un 6 por ciento, sus ingresos derivados de esas cantidades en disminución aumentaron un 6 por ciento con respecto al período similar de 2002. La Comisión constata asimismo que los precios del Solicitante en 2003, en respuesta

a la devaluación del dólar de Jamaica, fueron superiores a los necesarios para contrarrestar los efectos del aumento de los costos, aunque cabe señalar que los aumentos de los precios del Solicitante en mayo de 2003 se redujeron dos días después, y que posteriormente, en julio de 2003, se redujeron una vez más, como consecuencia de lo cual se mantuvieron a niveles inferiores al aumento en mayo de 2003.

La Comisión constata que los beneficios de explotación antes de las cargas financieras aumentaron un 10 por ciento en 2003, de lo que un 68 por ciento representa un aumento de las exportaciones. Los beneficios expresados como porcentaje de las ventas revelan un aumento marginal con respecto a los dos períodos anteriores; hasta el 29 por ciento en 2003 frente a un 28 por ciento en 2002 y un 26 por ciento en 2001. Los cambios en los beneficios de explotación son paralelos a los cambios en la rentabilidad del Solicitante. La rentabilidad, que normalmente se expresa en términos de beneficios como porcentaje de los activos o el capital empleado o el rendimiento de las inversiones, variará con el nivel de los beneficios, ya que no hubo una inversión de capital significativa en 2003. Aunque el Solicitante no está satisfecho con el rendimiento actual de sus inversiones, sigue aumentando sus beneficios en un marco general de reducción de los volúmenes de ventas.

2. Flujo de efectivo

La Comisión ha constatado que el coeficiente de liquidez, que revela la capacidad del Solicitante para cumplir obligaciones financieras a corto plazo, sigue mostrando mejoras en 2003, habiendo aumentado marginalmente desde un 83 por ciento a finales de 2002 hasta casi 1:1, al 93 por ciento, a finales de septiembre de 2003. Aunque esto no es significativo, una de las principales razones de la mejora del coeficiente de liquidez es la tenencia de efectos comerciales locales por primera vez desde 2003. La Comisión opina que como el Solicitante no sufrió pérdida alguna de beneficios ni se vio obligado a hacer gastos a corto plazo al tiempo que mejoraba su coeficiente de liquidez, el Solicitante no ha sufrido efectos negativos en su flujo de efectivo o en su acceso a financiación a corto plazo.

3. Capacidad de reunir capital

Los precios de las acciones reflejan la valoración de una empresa en el mercado, así como la confianza de los inversores en la capacidad de una organización para mantener un cierto nivel de estabilidad y rentabilidad. Los precios de las acciones del Solicitante han caído desde un máximo de 2,70 dólares de Jamaica en enero de 2001 a 2,50 dólares de Jamaica en julio de 2003, en comparación con 3 dólares de Jamaica en enero de 2003. Aunque los precios de las acciones en el mercado pertinente pueden utilizarse para revelar la opinión de los inversores sobre la fuerza de la empresa, no son un instrumento suficiente para determinar la capacidad de reunir capital de la empresa.

AMENAZA DE DAÑO

De conformidad con el párrafo 2 del artículo 2 del Reglamento de la Ley, una determinación de si el aumento de las importaciones ha amenazado causar daño grave a una rama de producción nacional se basará en pruebas que indiquen que ese daño grave es claramente inminente. Los factores en los que debe basarse una determinación de existencia de amenaza de daño grave se enumeran en el párrafo 2 del artículo 2 del Reglamento. Esos factores son criterios objetivos, que si se satisfacen demuestran la existencia de una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional como consecuencia de un aumento de las importaciones. Aunque todos los factores pertinentes, incluidos los identificados *supra*, han de tenerse en cuenta, no todos ellos tienen que darse para que se formule una determinación de existencia de amenaza de daño grave.

Los factores examinados abarcan cuestiones relativas no sólo a la capacidad de abastecer el mercado de Jamaica, sino también aspectos subyacentes en la demanda de cemento importado por parte de los importadores, con objeto de evaluar la probabilidad del aumento de las importaciones, ya que ambas cosas tienen que suceder. Además, se examinan indicadores económicos del estado actual de la rama de producción nacional para ver si esa situación podría empeorar. Al analizar una amenaza de daño grave a una rama de producción nacional, el Órgano de Apelación de la OMC ha indicado que "los datos relativos al pasado más reciente proporcionarán a las autoridades competentes una base esencial y, por lo general, más fiable para llevar a cabo una determinación de la existencia de una amenaza de daño grave. Para evaluar la situación probable de la rama de producción nacional en un futuro muy próximo lo mejor es utilizar los datos correspondientes al pasado más reciente".¹

A. ÍNDICE DE CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES

Debido a cuestiones relacionadas con exigencias temporales y con la disponibilidad de datos precisos, la Comisión se ha apoyado en información sobre importaciones de cemento proporcionada por los terceros importadores, basada en documentos aduaneros y en varias comunicaciones de las partes², cotejadas unas con otras. Lo mismo se hizo con respecto a las importaciones de CCCL.

Los datos revelan que en el período más reciente, enero a septiembre de 2003, las importaciones han aumentado significativamente en términos absolutos con respecto al mismo período de 2002 (un aumento del 111 por ciento con las 18.700 tm adicionales para ARC y un 90,6 por ciento sin ellas). Al elaborar el informe es preciso asegurarse de que esta diferencia en los cambios porcentuales comunicados se identifica, o adoptar una decisión sobre si deben utilizarse las cifras con las 18.700 tm adicionales o sin ellas. Se decidió no utilizar la cuantía adicional porque ni aduanas ni los servicios fiscales pudieron verificar las cuantías en el momento de formularse la Determinación Preliminar. Aunque por lo general el Solicitante ha comunicado volúmenes de importación exactos, no se ha querido depender de los datos por él proporcionados.

Adicionalmente, las importaciones anuales medias a lo largo del período 1999 a 2002 fueron de aproximadamente 77.262 tm, y las importaciones de terceros en los primeros nueve meses de 2003 representaron al menos dos veces esa cantidad.

El total de las importaciones pasó de aproximadamente un 21 por ciento de las ventas³ y la producción del Solicitante en 2002 a alrededor del 41 por ciento en el mismo período de 2003, y a un 45 por ciento si se tienen en cuenta las 18.700 tm adicionales.

Si se examinan sin inclusión de las importaciones del Solicitante (importaciones de terceros), las importaciones han pasado de aproximadamente un 18 por ciento de las ventas y la producción del Solicitante en el período enero a septiembre de 2002 a alrededor del 41 por ciento de las ventas y la producción en el mismo período de 2003 (45 por ciento con las 18.700 tm adicionales). Esto representa el mayor incremento anual de todo el período de investigación.

¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 137.

² Véase la sección sobre aumento de las importaciones, donde figuran más detalles.

³ Por ventas de CCCL se entiende el total de ventas de CCCL menos las ventas de importación.

B. CAPACIDAD REAL Y POTENCIAL DE EXPORTACIÓN

Para examinar la capacidad real y potencial de exportación, la Comisión se centró concretamente en Egipto, Indonesia, Rusia, la Argentina, Tailandia y China, países de origen de importaciones de terceros desde 1999. La Comisión examinó datos sobre sus resultados de exportación reales, cambios de existencias y cambios en el nivel de la demanda interna y el exceso de producción con respecto a la demanda interna.

La existencia y la medida de esa capacidad se utilizan para descubrir las posibilidades que existen de aumentar la oferta de exportaciones a Jamaica para satisfacer la demanda que surja. En casos de dumping, la jurisprudencia de la OMC indica que no basta con demostrar que esa capacidad existe, sino que es preciso demostrar también la probabilidad de que se exporte a Jamaica. La Comisión ha decidido basarse en ese umbral. Por consiguiente, esto no es más que un elemento de la importancia de la capacidad por lo que respecta al análisis. En el análisis de la Comisión se examinan además los factores que influyen en la demanda de cemento importado por parte de los importadores, pero también la motivación de los exportadores para vender a esos importadores.

1. China

Las importaciones procedentes de China entraron en Jamaica por primera vez en 2000 y desde entonces no han dejado de aumentar. Desde 1985 China es el principal productor mundial de cemento, y hoy en día produce más de un tercio⁴ del total de la producción mundial.⁵

China es el segundo exportador mundial de cemento, y representa alrededor del 17 por ciento del total del comercio mundial de cemento.⁶ Las exportaciones de cemento de China han aumentado gradualmente desde 1999. Al haberse decidido modernizar la industria de cemento china⁷, a pesar del aumento previsto de la demanda nacional habrá un exceso significativo para canalizar a mercados extranjeros. Se prevé que con los próximos cambios la producción de cemento aumentará un 3,4 por ciento anual durante el plan quinquenal 2001 a 2005, y un 2,9 por ciento anual durante el plan quinquenal 2006 a 2010.⁸ De hecho, los datos revelan planes específicos de determinados exportadores chinos para seguir penetrando en el mercado de Jamaica entre 2004 y 2006.

⁴ Se prevé que en 2010 esta cifra habrá aumentado hasta cerca del 40 por ciento.

⁵ *Toward a Sustainable Cement Industry, Trends Challenges, and Opportunities in China's Cement Industry* (marzo de 2002), estudio independiente encargado por el Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible, página v.

⁶ El mayor cliente de China son los Estados Unidos (42 por ciento del total de exportación). Los otros mercados importantes para el cemento chino son el Taipei Chino (37,64 por ciento del total de exportación) y Hong Kong, China (1,38 por ciento del total de exportación).

⁷ CCCL, 1.º de septiembre, comunicación de 2003, Volumen I de I, Apéndice D y *Toward a Sustainable Cement Industry, Trends Challenges, and Opportunities in China's Cement Industry* (marzo de 2002), estudio independiente encargado por el Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible.

⁸ *Toward a Sustainable Cement Industry, Trends Challenges, and Opportunities in China's Cement Industry* (marzo de 2002), estudio independiente encargado por el Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible, página 9.

Debido al exceso de capacidad de la rama de producción de cemento de China y al aumento de la competencia, los precios del cemento son extremadamente bajos. La Comisión está persuadida de que la evolución de la industria y los mercados chinos, incluidos el exceso significativo de capacidad y los bajos precios, así como los arreglos de venta, hacen de China una fuente atractiva para quienes desean comprar cemento procedente del extranjero.

2. Indonesia

Actualmente, las importaciones de cemento en Jamaica procedentes de esta fuente no representan una amenaza significativa para la rama de producción nacional, al menos hasta que expiren las medidas antidumping que se han adoptado. No obstante, hay un nivel alto de presión para exportar, y desde la crisis financiera de 1997 las empresas indonesias han puesto en práctica agresivamente estrategias orientadas a la exportación. Además, Indonesia sigue siendo un exportador neto de cemento, y no ha importado cantidades significativas de cemento desde 1998. Asimismo, la producción nacional ha seguido siendo superior a la demanda interior. Los cambios en las existencias, unidos a la falta de importaciones, indican que Indonesia dispone de reservas a las que puede recurrir cuando lo requiera la demanda mundial.

3. Rusia

Las exportaciones rusas de cemento no han aumentado significativamente desde 2000. En parte ello se debe a la imposición por Ucrania de un derecho especial. Las empresas rusas exportaron la mayoría de su cemento a Kazajstán, Azerbaiyán, Ucrania y Belarús. Las exportaciones de cemento representaron menos del 0,2 por ciento de la producción total en años anteriores, y tuvieron poca repercusión en el mercado ruso. Sin embargo, Rusia tiene niveles de producción superiores a la demanda interior. Aunque actualmente Rusia no está experimentando un crecimiento significativo de las exportaciones, cabe señalar que está compitiendo ferozmente con China, el mayor productor mundial, en el mercado estadounidense. En los últimos años, Rusia no ha aumentado significativamente su capacidad, y hay una subutilización significativa. Sin embargo, Rusia tiene posibilidades de ser un exportador significativo.

4. Tailandia

Desde 1997 Tailandia se ha convertido en un exportador neto de cemento, al disminuir la demanda interior debido a la crisis financiera. Actualmente Jamaica aplica medidas antidumping contra el cemento procedente de Tailandia. La Comisión opina que por el momento, mientras estén vigentes las medidas antidumping, las importaciones de cemento procedentes de Tailandia no plantean una amenaza significativa para la rama de producción de Jamaica.

5. Egipto

En los últimos tiempos la capacidad de Egipto ha aumentado significativamente. Esto, combinado con un mercado interior relativamente deprimido, sugiere un incentivo importante para exportar. De hecho, Egipto, aumentando regularmente su producción, ha pasado de ser importador neto de cemento a ser exportador neto en 2002, y probablemente seguirá siendo una fuente de cemento importado si no se adoptan medidas.

6. Argentina

La Argentina produce alrededor de 7,2 millones de toneladas⁹, con una capacidad de producción de clinker de unos 11 millones de toneladas. Producen cemento las empresas Cementos Avellaneda, Grupo Minetti, Loma Negra C.I.A. S.A. y Petroquímica Comodoro. Loma Negra era el principal productor, con alrededor del 60 por ciento de la capacidad de clinker del país. Éste es el productor que actualmente está abasteciendo al mercado de Jamaica. La empresa tenía una participación del 50 por ciento en el mercado interior de la Argentina (*International Cement Review*, 2001, páginas 52-54). En mayo de 2000, Loma Negra completó la construcción de un nuevo centro de distribución en Vicente Casares, cerca de Buenos Aires, con un costo de 36 millones de dólares (*International Cement Review*, 2001, páginas 52-54). El silo tiene una capacidad de 18.000 toneladas, y el mezclador puede producir 250 toneladas métricas de cemento por hora. El mezclador puede producir distintos tipos de cemento y puede cambiar de uno a otro en 30 minutos, lo que pone de manifiesto la capacidad de la fábrica para producir distintos productos. Además, la Comisión tiene conocimiento de órdenes pendientes de expediciones adicionales de cemento procedentes de esa fuente.

RESUMEN

Los países examinados tienen una capacidad significativa, son exportadores netos del producto, y pueden satisfacer la demanda procedente de cualquier parte del mundo, especialmente para un mercado de la magnitud del de Jamaica.

C. AUMENTO DE EXISTENCIAS EN JAMAICA Y EN LOS PAÍSES DE EXPORTACIÓN

La disponibilidad de existencias de los productos objeto de examen indica una capacidad para erosionar hasta cierto punto la participación en el mercado de la rama de producción nacional. Esto es probable debido a la presencia de los importadores en el mercado. Por lo general, cuando una expedición de cemento se ha importado, el mercado no absorbe todos los productos el mismo día o mes.

Los niveles de existencias de los países exportadores se evalúan utilizando tanto datos reales sobre existencias como la capacidad de producción de cemento terminado no utilizada. La Comisión constata, basándose en niveles reales de existencias y en la capacidad de producción de cemento terminado no utilizada, que los niveles de existencias en los países de exportación son significativos.

D. PRUEBAS DE LA POSIBILIDAD DE UN NUEVO AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES

El Solicitante ha presentado pruebas que indican que hay grandes posibilidades de un nuevo aumento de las importaciones de cemento procedentes de esas fuentes debido a los precios bajos, a la posibilidad de cambiar de productos recurriendo a instalaciones de producción adicionales en un período de tiempo relativamente corto en algunos países, como la Argentina, al exceso de capacidad existente y al aumento significativo previsto de la capacidad mundial de producción de cemento, que inducirá a los principales productores a ampliar sus mercados en todo el mundo.

⁹ Estimaciones para 2000.

E. MEDIDAS RESTRICTIVAS DEL COMERCIO EN OTROS PAÍSES

El análisis de las medidas restrictivas del comercio en otros países es importante para determinar la medida en que la desviación del comercio podría convertirse en fuente de un probable aumento de las importaciones en el mercado de Jamaica. La Comisión no ha constatado la imposición de medidas de salvaguardia definitivas a las importaciones procedentes de Tailandia, Indonesia, Rusia, China, Egipto o la Argentina. Actualmente, parece que sólo Lituania ha impuesto medidas antidumping a las importaciones de cemento procedentes de Rusia.

F. POSIBLE REPERCUSIÓN DEL AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES DEL PRODUCTO INVESTIGADO EN LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL

Por lo que respecta a la posible repercusión del aumento de las importaciones de cemento Portland normal en la rama de producción nacional, el Solicitante ha proporcionado información que respalda la opinión de que las importaciones han repercutido en sus ventas en los primeros siete meses de 2003, comparados con 2002. Esa repercusión no tiene precedentes si las ventas del Solicitante en los primeros siete meses de 2003 se comparan con períodos similares de siete meses entre 1999 y 2003. La participación en el mercado del Solicitante también se ha visto afectada porque, a pesar del aumento marginal de las ventas de la producción interna del Solicitante, ese crecimiento marginal de las ventas ha sido inferior al crecimiento en el mercado. A juicio de la Comisión, es probable que esa tendencia continúe, dado el aumento de los volúmenes de cemento en el mercado de Jamaica. En última instancia, esto repercutirá en los ingresos, la rentabilidad y otros indicadores financieros del Solicitante.

G. OTROS FACTORES

Expectativas empresariales de los importadores de cemento

Otro factor a considerar es el fuerte incentivo para que los terceros importadores sigan importando cemento a precios competitivos para establecer una base de clientes. Además, Mainland indica que tiene intención de establecer instalaciones de producción en Jamaica, y que hasta que ese establecimiento sea efectivo tiene intención de seguir importando para satisfacer las necesidades de sus clientes.

Cambio en la dinámica del mercado

El número de proveedores en el mercado ha aumentado, y al poderse disponer de productos sustitutivos la demanda de productos del Solicitante es más elástica. Con diferencias de precio marginales, cada proveedor puede afectar de manera significativa a su competidor dentro de los límites de su propia oferta. Además, el crecimiento del mercado se ha visto estimulado por un aumento de la actividad del sector de la construcción, tanto en términos de construcción residencial como de proyectos específicos. Esto, no obstante, tiene lugar en un marco general de crecimiento lento de la economía, por lo que a falta de esas influencias subyacentes la repercusión de la competencia de precios en la participación en el mercado podría ser mayor.

En anteriores determinaciones, la Comisión ha puesto de relieve la cuestión de la amenaza de daño y la probabilidad de un aumento de las importaciones, debido especialmente a la capacidad de los importadores de cambiar de fuentes de suministro. La Comisión ha destacado la vulnerabilidad de la rama de producción nacional a las amenazas de daño resultantes de la capacidad de los importadores para cambiar de fuentes de suministro.

Por tanto, la Comisión opina que la situación de la rama de producción nacional podría empeorar debido a la repercusión del aumento del volumen de cemento en el mercado. Además, en un contexto en el que el crecimiento del propio mercado no ha sido resultado de una economía más pujante, las presiones de la oferta en el mercado de Jamaica y en todo el mundo podrían ejercer presiones sobre los precios, con la consiguiente repercusión en la viabilidad del Solicitante.

Al examinar una amenaza de daño no basta simplemente con demostrar que el nivel actual de las importaciones continuará, sino que también hay que demostrar que es muy posible que aumente en un futuro próximo. Además, la pauta de importación a lo largo del período de investigación deberá justificar la opinión de que hay muchas posibilidades de que las importaciones aumenten en un futuro próximo, junto con la capacidad de los importadores para cambiar de una fuente de suministro a otra, así como diversos incentivos para seguir importando. En un contexto en el que la economía de Jamaica en sí misma no está creciendo significativamente, el aumento del volumen de cemento importado y su repercusión ofrece actualmente las pruebas más sólidas de existencia de una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.

RELACIÓN CAUSAL

Tanto la Ley como el Acuerdo de la OMC requieren que se demuestre la existencia de un vínculo causal entre cualquier daño grave o amenaza de daño grave y el aumento de las importaciones. En primer lugar deberá demostrarse la existencia de un vínculo causal entre el aumento de las importaciones de los productos objeto de examen y el daño o la amenaza, y en segundo lugar es preciso no atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por factores distintos de ese aumento.

A. EXISTENCIA DE UN VÍNCULO CAUSAL

Para establecer la existencia de una relación causal no es preciso demostrar que el aumento de las importaciones es la única causa del daño o la amenaza. En consecuencia, la Comisión ha tratado de determinar si existe alguna correlación entre los cambios en las importaciones, en términos absolutos y relativos (sobre la base de las importaciones de terceros), y los factores de daño examinados.

Los datos revelan claramente que la evolución de las importaciones, en términos relativos o absolutos, puede explicar parte de la variación en los factores de daño examinados, por lo que constituye causa de daño grave o amenaza de daño grave. La Comisión observó que si bien el nivel de correlación con los otros factores examinados apuntaba a otras posibles influencias, los cambios en la participación en el mercado son en su mayor parte consecuencia de los cambios en las importaciones, relación que se mantiene con independencia de que el aumento sea relativo o absoluto. La razón para utilizar los factores de daño especificados es que los cambios en el volumen constituyen un factor significativo que, junto con los efectos en los precios, tiene repercusiones en la rama de producción nacional y puede materializarse también en los indicadores financieros. Las pruebas de subvaloración de precios disponibles ponen de manifiesto el vínculo entre el aumento de las importaciones y los efectos negativos sobre los precios.

Las pruebas demuestran que hay una relación negativa significativa entre la disminución de la participación en el mercado y el cambio en el volumen de importación en términos relativos. Es decir, hay una variación significativa en la participación en el mercado que se explica por los cambios en el volumen de importación en términos relativos. Cabe señalar que las otras variables examinadas muestran una correlación menos significativa y positiva con el aumento de las importaciones en términos relativos. El hecho de que la correlación entre esas otras variables y las importaciones sea

significativamente más baja indica que puede no haber una relación tan directa entre ellas. Esto no es sorprendente, ya que en cualquier momento dado más de un factor influye en las variables examinadas. Los niveles de existencias indican una relación positiva y marginalmente significativa con el aumento de las importaciones en términos relativos. La tendencia de la correlación con el cambio en las importaciones en términos absolutos es similar a la de la correlación con el aumento de las importaciones en términos relativos.

El análisis de la Comisión de los efectos en el volumen, a saber, los cambios en la producción, las ventas de producción local, las existencias de clinker y la participación en el mercado, revela un vínculo directo con la presencia de más productos importados en el mercado. Los efectos en los precios también pueden estar directamente vinculados con la presencia de más productos importados en el mercado, así como con el aumento del número de proveedores, que perjudica a la rama de producción nacional debido a las ventas de un mayor número de productos importados.¹⁰

Aunque los efectos negativos en el volumen y los efectos en los precios observados no tienen una repercusión evidente en indicadores económicos de la rama de producción nacional como la rentabilidad, el flujo de caja y la capacidad de reunir capital, por lo que no se observa claramente una relación negativa con el aumento de las importaciones, esta aparente falta de relación se debe en gran medida a las estrategias adoptadas por la rama de producción nacional, como el aumento de los precios y la oferta de condiciones favorables para mantener la base de clientes, así como a mejoras en la producción con objeto de mitigar los efectos. Por consiguiente, la mayoría de los indicadores de daño y amenaza examinados puede vincularse al aumento de las importaciones.

B. NO ATRIBUCIÓN

La Comisión examinó los demás factores que, a lo largo del período de investigación, tuvieron o pudieron tener efectos negativos en los resultados del Solicitante. El Órgano de Apelación de la OMC ha indicado lo siguiente:

"En una situación en la que *varios factores* causen daño "al mismo tiempo", sólo puede formularse una determinación definitiva acerca de los efectos perjudiciales del *aumento de las importaciones* si se distinguen y separan los efectos perjudiciales causados por la totalidad de los diversos factores causales. De no ser así, cualquier conclusión basada exclusivamente en una evaluación de uno solo de los factores causales -el aumento de las importaciones- carecería de una base sólida."¹¹

Siempre que ha sido posible, la Comisión ha separado y distinguido factores distintos de las importaciones objeto de dumping que pudieran estar afectando a la rama de producción nacional con objeto de evaluar su repercusión, influencia o efectos en la rama de producción nacional distinguibles de la repercusión del aumento de las importaciones.

Influencias macroeconómicas. Factores como las fluctuaciones de los tipos de cambio, los aumentos de los precios del combustible y las condiciones meteorológicas adversas han tenido a lo largo de la historia una repercusión en la rama de producción nacional, principalmente por lo que respecta al costo de la producción y la disminución de la demanda. No obstante, la Comisión está

¹⁰ Cabe señalar que el Solicitante se ha visto obligado a ofrecer mayores descuentos y rebajas para mantener su base de clientes.

¹¹ *Estados Unidos - Cordero*, Órgano de Apelación.

persuadida de que algunas de esas influencias también tienen la misma repercusión en los importadores. Aunque tuvieron una repercusión negativa para la rama de producción nacional, ésta adoptó medidas correctivas. Esas medidas redujeron al mínimo, por ejemplo, la repercusión negativa de la depreciación de la moneda.

Cambios de política discrecional. No se señalaron a la Comisión, ni ésta identificó, cambios de política discrecional o cambios en los tipos de los aranceles u otros impuestos que pudieran haber tenido repercusiones negativas para la rama de producción de cemento.

Evolución de la tecnología. El Solicitante no identifica, ni la Comisión identificó, cambios tecnológicos que representarían un factor en las dificultades experimentadas por el Solicitante.

Contracción de la demanda/cambios en las pautas de consumo. El consumo total de cemento ha ido aumentando, obstaculizado en algunos períodos por las condiciones climáticas, a lo largo del período de investigación. Por tanto, la demanda no es actualmente un factor que tenga repercusiones negativas para la rama de producción nacional.

Dificultades de producción. La Comisión no encontró motivos para refutar la afirmación del Solicitante de que problemas operacionales que había experimentado en el pasado y que habían repercutido en la producción en el período 1999 a 2000, como fallos en el equipamiento y la necesidad de actualizaciones, no seguían repercutiendo en sus explotaciones pasado ese período, ya que había introducido cambios que redujeron su costo de producción unitario y le permitieron aumentar la producción. La Comisión constata que en la última parte del período de investigación las dificultades de producción no han sido un factor que tuviera repercusiones negativas para la rama de producción nacional.

Dificultad para obtener materia prima. No hay en este momento información que sugiera que la dificultad de obtener materia prima sea un factor que haya tenido repercusiones negativas para la producción de la rama de producción nacional.

Basándose en la información proporcionada en la solicitud y en otra información de que dispone, la Comisión opina que hay un vínculo causal entre el aumento de las importaciones y los factores de daño examinados. Algunas relaciones muestran una correlación que puede indicar la existencia de daños a la rama de producción nacional (es decir, a medida que las importaciones aumentan las existencias aumentan, y cuando las importaciones aumentan la participación en el mercado disminuye). Con respecto a las otras relaciones que actualmente no revelan un vínculo negativo, la Comisión constató que hay sólidas indicaciones de que pueden amenazar con hacerlo.

Se pondrá a disposición de las partes que tengan un interés sustancial en el procedimiento una nueva Exposición de Motivos. La Comisión formulará asimismo recomendaciones al Gobierno sobre las medidas correctivas adecuadas. Jamaica facilitará al Comité, poco después de su presentación al Gobierno, una copia del presente informe, en la que se excluirá la información comercial confidencial.

2. Información sobre si hay un aumento de las importaciones en términos absolutos o un aumento de las importaciones en relación con la producción nacional (véase también el párrafo 1 del artículo 12 para examinar el contexto)

El criterio que ha de satisfacerse para que una constatación de aumento de las importaciones sea suficiente es que dicho aumento haya sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con

causar un daño grave.¹² El aumento de las importaciones puede analizarse tanto en términos absolutos como en términos relativos.

Al analizar los datos sobre el aumento de las importaciones, la Comisión tuvo en cuenta las siguientes tendencias: el crecimiento de las importaciones a lo largo de todo el período de investigación, el crecimiento de las importaciones a lo largo de los tres últimos años del período de investigación, el crecimiento de las importaciones a lo largo de los dos últimos años del período de investigación, y el crecimiento de las importaciones a lo largo del período más reciente en comparación con el mismo período en años anteriores del período de investigación.

La Comisión observa que, históricamente, siempre ha habido un déficit entre la producción nacional y la demanda en el mercado, que se ha cubierto mediante importaciones, primero del productor nacional y después, desde 1999, también de otros importadores. Las pruebas proporcionadas por el Solicitante y verificadas mediante otras fuentes revelan un aumento del 100 por ciento de las importaciones en 1999 con respecto a 1998, lo que representa un 11 por ciento de aumento de la participación en el mercado nacional en comparación con 1998. En los primeros nueve meses de 2003, el período más reciente, las importaciones fueron un 111 por ciento mayores que en el período correspondiente de 2002, si se tienen en cuenta importaciones adicionales por un total de 18.700 tm posteriores a la iniciación.¹³ Sin esas importaciones en ese período, el aumento es pese a ello significativo, ya que se cifra en un 91 por ciento en comparación con el período similar en 2002. Además, las importaciones en los primeros nueve meses de 2003 son significativamente superiores a las que tuvieron lugar en los doce meses de 2002. En los primeros nueve meses de 2003, las importaciones representaron, como porcentaje de la producción de CCCL, alrededor del 45 por ciento, en contraste con un 21 por ciento en el período correspondiente de 2002.

¹² Este criterio ha quedado expuesto en la decisión del Órgano de Apelación de la OMC sobre el asunto *Argentina - Calzado* en la forma siguiente:

"A nuestro parecer, la determinación de si se ha cumplido el requisito de las importaciones que "han aumentado en tal cantidad" no es una determinación puramente matemática o técnica. En otras palabras, no es suficiente que una investigación demuestre simplemente que las importaciones de este año han sido mayores a las del año pasado -o a las de hace cinco años-. Repetimos, y se justifica insistir en ello, que no basta *cualquier* aumento en la cantidad de las importaciones. Para que se cumpla el requisito a la aplicación de una medida de salvaguardia, las importaciones deben haber aumentado "en *tal* cantidad" que causen o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional. A nuestro juicio, esta redacción, utilizada tanto en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, requiere que el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un "daño grave".

¹³ El Solicitante registró esos volúmenes en sus comunicaciones, y la Comisión los verificó con Aduanas de Jamaica.

3. Descripción del producto de que se trata

CEMENTO GRIS PORTLAND (COMÚN) UTILIZADO PARA CONSTRUCCIÓN ORIGINARIO O EXPORTADO DE CUALQUIER FUENTE.

La definición está englobada en diversas subpartidas del Arancel, y representa el ámbito de la investigación, con independencia de las clasificaciones arancelarias que figuran *infra*, que se indican a efectos aduaneros.

2523.20	Cemento Portland
2523.2910.0	Cemento para construcción (gris)
2523.29	Los demás

4-8. Descripción de la medida propuesta

Jamaica no ha propuesto aún una medida definitiva en relación con las determinaciones de existencia de daño grave o amenaza de daño grave formuladas por la Comisión. La Comisión está estudiando ahora una posible recomendación sobre las medidas adecuadas, que el Gobierno examinará una vez recibido el informe a que se hace referencia en el párrafo 1. La medida actual es una medida provisional en forma de arancel aduanero.

9. Información que ha de proporcionarse si tuviera que prorrogarse la duración de la medida

No aplicable.

**NOTIFICACIÓN DE CONFORMIDAD CON LA NOTA 2 A PIE DE
PÁGINA AL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 9 DEL ACUERDO
SOBRE SALVAGUARDIAS SOBRE LA NO APLICACIÓN
DE UNA MEDIDA DE SALVAGUARDIA
A PAÍSES EN DESARROLLO**

1. Descripción de la medida

Jamaica no ha propuesto aún una medida definitiva en relación con las determinaciones de existencia de daño grave o amenaza de daño grave formuladas por la Comisión. La Comisión está estudiando ahora una posible recomendación sobre las medidas adecuadas, que el Gobierno examinará una vez recibido el informe a que se hace referencia en el párrafo 1. La medida actual es una medida provisional en forma de arancel aduanero.

2. Producto objeto de la medida

CEMENTO GRIS PORTLAND (COMÚN) UTILIZADO PARA CONSTRUCCIÓN ORIGINARIO O EXPORTADO DE CUALQUIER FUENTE.

La definición está englobada en diversas subpartidas del Arancel, y representa el ámbito de la investigación, con independencia de las clasificaciones arancelarias que figuran *infra*, que se indican a efectos aduaneros.

2523.21	Cemento Portland
2523.2911.0	Cemento para construcción (gris)
2523.30	Los demás

3. Especificúense los países en desarrollo a los que no se aplica la medida en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como la participación en las importaciones de cada uno de esos países y de todos ellos en conjunto

La Comisión no ha recomendado aún una medida definitiva en relación con la determinación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave. Jamaica ha invitado a las partes que tienen un interés sustancial en el procedimiento, y la Comisión está estudiando ahora una posible recomendación sobre las medidas adecuadas, que el Gobierno examinará tras recibir el informe a que se hace referencia en el párrafo 1. Como consecuencia de ello, Jamaica no ha establecido aún la lista de países en desarrollo que quedarán exentos de la medida de salvaguardia.

4. Sírvanse notificar si hay cambios en la lista de países en desarrollo exentos de la medida de salvaguardia en virtud del párrafo 1 del artículo 9

No aplicable.
