ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/DS202/R
29 de octubre de 2001

(01-5229)

Original: inglés

ESTADOS UNIDOS - MEDIDA DE SALVAGUARDIA DEFINITIVA CONTRA LAS IMPORTACIONES DE TUBOS AL CARBONO SOLDADOS DE SECCIÓN CIRCULAR PROCEDENTES DE COREA

Informe del Grupo Especial

El presente informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "*Estados Unidos - Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea*" se distribuye a todos los Miembros, de conformidad con lo dispuesto en el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD). El informe se distribuye como documento no reservado a partir del 29 de octubre de 2001, de conformidad con los Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC (WT/L/160/Rev.1). Se recuerda a los Miembros que, de conformidad con el ESD, sólo las partes en la diferencia pueden presentar una apelación en relación con el informe de un grupo especial, que las apelaciones están limitadas a las cuestiones de derecho abordadas en el informe del Grupo Especial y a las interpretaciones jurídicas formuladas por éste y que no se podrá establecer comunicación *ex parte* alguna con el Grupo Especial ni con el Órgano de Apelación respecto de las cuestiones que el Grupo Especial o el Órgano de Apelación estén examinando.

Nota de la Secretaría: El presente informe del Grupo Especial será adoptado por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) dentro de los 60 días siguientes a la fecha de su distribución, a menos que una parte en la diferencia decida recurrir en apelación o que el OSD decida por consenso no adoptar el informe. En caso de recurrirse en apelación contra el informe del Grupo Especial, éste no será considerado por el OSD a efectos de su adopción hasta después de haber concluido el procedimiento de apelación. Puede obtenerse información acerca de la situación actual del informe del Grupo Especial en la Secretaría de la OMC.

ÍNDICE

Página

I. INTRODUCCIÓN **1**
A. RECLAMACIÓN DE COREA 1
B. ESTABLECIMIENTO Y COMPOSICIÓN DEL GRUPO ESPECIAL 1
II. ELEMENTOS DE HECHO **2**
III. CONSTATACIONES Y RECOMENDACIONES SOLICITADAS POR LAS PARTES **3**
IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES **4**
A. PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE COREA 4
1. Antecedentes de hecho **4**
2. Cuestiones jurídicas preliminares **5**
3. La medida de salvaguardia es incompatible con el régimen de la OMC **6**
4. La investigación de la USITC no se ajustó a las prescripciones de la OMC **9**
5. Argumentos jurídicos sobre aspectos procesales **12**
6. Conclusión **12**
B. PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS 12
1. Antecedentes de hecho **12**
2. Argumentos sobre aspectos sustanciales **13**
3. Argumentos sobre aspectos procesales **21**
C. PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE COREA 22
1. Antecedentes de hecho **22**
2. Cuestiones preliminares **22**
3. Argumentos jurídicos **23**
D. PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS 27
1. El aumento de las importaciones **27**
2. El daño grave **28**
3. La relación de causalidad **28**
4. La amenaza **29**
5. El contexto de la medida de salvaguardia **29**
6. Corea no ha acreditado que la medida se haya aplicado más allá de la medida necesaria **30**
7. Corea no ha justificado la aplicación de las disciplinas sobre los contingentes a la medida de salvaguardia referente a los tubos **30**
8. La exclusión del Canadá y México respecto de la medida de salvaguardia referente a los tubos **30**
9. El pedido de Corea sobre informaciones confidenciales **31**

E. SEGUNDA COMUNICACIÓN ESCRITA DE COREA 32
1. Cuestiones jurídicas preliminares 32
2. Argumentos jurídicos 33
3. Argumentos jurídicos sobre aspectos procesales 43
4. Conclusión 43
F. SEGUNDA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS 44
1. Introducción 44
2. Los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 acerca del aumento de las importaciones fueron cumplidos 44
3. La constatación de daño grave efectuada por la USITC se ajusta plenamente a los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias 45
4. La constatación de la USITC sobre la relación causal se ajustó plenamente al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias 46
5. Los Estados Unidos aplicaron la medida de salvaguardia en condiciones que estaban en conformidad con los artículos 5 y 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos I, XIII y XIX 49
G. SEGUNDA DECLARACIÓN ORAL DE COREA 52
1. Introducción 52
2. La medida de salvaguardia 53
3. La investigación de la USITC sobre el daño grave 54
H. SEGUNDA DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS 57
1. La carga de la prueba y la norma de examen 57
2. El aumento de las importaciones 57
3. El daño grave 58
4. Relación causal 59
5. No existe ninguna exigencia de explicar la forma en que la aplicación de una medida de salvaguardia cumple las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5 60
6. La alegación de Corea de que la medida de salvaguardia referente a los tubos no se ajusta en sí misma al párrafo 1 del artículo 5 61
V. ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS 61
VI. REEXAMEN INTERMEDIO 61
A. SOLICITUD DE REEXAMEN INTERMEDIO FORMULADA POR LOS ESTADOS UNIDOS 62
B. SOLICITUD DE REEXAMEN INTERMEDIO FORMULADA POR COREA 62
VII. CONSTATACIONES 65
A. CUESTIONES PRELIMINARES 65
1. Comunicación al Grupo Especial de información confidencial contenida en el expediente 65
2. La posibilidad de admitir pruebas no presentadas a la USITC, o de considerar hechos sucedidos con posterioridad a la decisión de adoptar una medida de salvaguardia 69

B. RECLAMACIONES RELATIVAS A LA MEDIDA REFERENTE A LOS TUBOS 70
1. La naturaleza de la medida 70
2. Alegaciones basadas en el artículo XIII 73
3. Alegaciones basadas en los artículos 5 y 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994 85
4. Alegaciones basadas en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 103
5. La exclusión del Canadá y México - Artículos I, XIII y XIX, y párrafo 2 del artículo 2 106
6. La exclusión del Canadá y México - paralelismo 116
7. La exclusión de los países en desarrollo en virtud del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias 119
C. ALEGACIONES RELACIONADAS CON LA INVESTIGACIÓN 122
1. Aumento de las importaciones 122
2. Daño grave 133
3. Amenaza de daño grave 150
4. Nexo causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave 151
5. Evolución imprevista de las circunstancias 155
6. Medidas de urgencia 157
7. Cuestiones de procedimiento 159
VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN 162

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A

Comunicaciones y declaraciones orales de terceros

Índice		Página
Anexo A-1	Comunicación del Canadá	A-2
Anexo A-2	Comunicación de las Comunidades Europeas	A-5
Anexo A-3	Comunicación del Japón	A-13
Anexo A-4	Declaración oral del Canadá	A-20
Anexo A-5	Declaración oral de las Comunidades Europeas	A-22
Anexo A-6	Declaración oral del Japón	A-32
Anexo A-7	Declaración oral de México	A-33

ANEXO B

Respuestas de las partes a las preguntas formuladas

Índice		Página
Anexo B-1	Respuestas de Corea a las preguntas del Grupo Especial	B-2
Anexo B-2	Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial y Corea	B-20
Anexo B-3	Respuestas del Canadá a las preguntas dirigidas por el Grupo Especial a los terceros	B-73
Anexo B-4	Respuestas de las Comunidades Europeas a las preguntas dirigidas por el Grupo Especial a los terceros	B-76
Anexo B-5	Respuestas del Japón a las preguntas dirigidas por el Grupo Especial a los terceros	B-91
Anexo B-6	Respuestas de México a las preguntas dirigidas por el Grupo Especial a los terceros	B-96
Anexo B-7	Respuestas de Corea a las preguntas del Grupo Especial en la segunda reunión con las partes	B-100
Anexo B-8	Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial en la segunda reunión con las partes	B-107

ANEXO C

Observaciones de las partes sobre las preguntas dirigidas a la parte contraria

Índice		Página
Anexo C-1	Observaciones de Corea sobre las preguntas dirigidas por el Grupo Especial a los Estados Unidos	C-2
Anexo C-2	Observaciones de la República de Corea sobre las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas formuladas por el Grupo Especial en la segunda reunión con las partes	C-20

I. INTRODUCCIÓN

A. RECLAMACIÓN DE COREA

1.1 El 15 de junio de 2000, Corea pidió la celebración de consultas con los Estados Unidos con arreglo al artículo 4 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias ("ESD"), el párrafo 1 del artículo XXII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 ("GATT de 1994") y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias[1] con respecto a una medida de salvaguardia definitiva impuesta por los Estados Unidos contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular ("medida referente a los tubos").[2]

1.2 El 28 de julio de 2000, Corea y los Estados Unidos celebraron las consultas solicitadas, pero no lograron resolver la diferencia.

1.3 El 14 de septiembre de 2000, Corea solicitó el establecimiento de un grupo especial para examinar la cuestión.[3]

B. ESTABLECIMIENTO Y COMPOSICIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

1.4 En su reunión de 23 de octubre de 2000, el Órgano de Solución de Diferencias ("OSD") estableció un Grupo Especial conforme a la solicitud hecha por Corea en el documento WT/DS202/4.[4]

1.5 En esa reunión, las partes en la diferencia acordaron asimismo que el Grupo Especial se estableciera con el mandato uniforme. El mandato es, en consecuencia, el siguiente:

> "Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados invocados por Corea en el documento WT/DS202/4, el asunto sometido al OSD por Corea en ese documento y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos."

1.6 El 12 de enero de 2001 Corea pidió al Director General que estableciera la composición del Grupo Especial, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 8 del ESD. El 22 de enero de 2001 el Director General estableció la composición del Grupo Especial del siguiente modo:

Presidente: Sr. Dariusz Rosati

Miembros: Sr. Roberto Azevedo
Sr. Eduardo Bianchi

1.7 Australia, el Canadá, las Comunidades Europeas, el Japón y México se reservaron el derecho de participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.

---

[1] Salvo que se indique otra cosa, todas las referencias a artículos con números arábigos corresponden al Acuerdo sobre Salvaguardias y todas las referencias a artículos con números romanos corresponden al GATT de 1994.

[2] WT/DS202/1.

[3] WT/DS202/4.

[4] Véase el documento WT/DSB/M/91, párrafo 67.

II. ELEMENTOS DE HECHO

2.1 Esta diferencia se refiere a una medida impuesta por los Estados Unidos a las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular (los "tubos"). La medida fue impuesta después de una investigación llevada a cabo por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos ("USITC") respondiendo a una petición presentada el 30 de junio de 1999 y modificada el 2 de julio de 1999, en la que se alegaba que las importaciones de tubos causaban daño grave a los fabricantes de tubos de los Estados Unidos.

2.2 La USITC inició la investigación el 4 de agosto de 1999.

2.3 La USITC efectuó una "votación abierta" pública sobre la cuestión del daño grave el 28 de octubre de 1999. La integrante de la Comisión, Sra. Crawford, votó por la declaración de inexistencia de daño grave e inexistencia de amenaza de daño grave; mientras que la Sra. Bragg y la Sra. Askey constataron "amenaza de daño grave" pero sin "daño grave actual". Tres integrantes de la Comisión constataron la existencia de "daño grave actual". Sobre esta base, la USITC determinó que se estaban importando tubos en los Estados Unidos en cantidades tan mayores que constituían una causa sustancial de daño grave o amenaza de daño grave para la rama de producción nacional de un artículo similar o directamente competidor con el artículo importado.

2.4 El 8 de diciembre de 1999, la USITC anunció su recomendación sobre medidas correctivas. La Sra. Crawford, integrante de la Comisión que había votado en el sentido de que la rama de producción no sufría daño grave ni amenaza de daño grave por las importaciones, recomendó que no se aplicara ninguna medida correctiva. Las integrantes de la Comisión, Sras. Askey y Bragg, recomendaron una medida de cuatro años de duración con un arancel *ad valorem* de 12,5 por ciento para el primer año, 11 por ciento para el segundo, 9,5 por ciento para el tercero y 8 por ciento para el cuarto año. Los tres miembros restantes de la Comisión, Sra. Miller, Sr. Koplan y Sra. Hillman, que constituían la mayoría, recomendaron lo siguiente:

1) que el Presidente impusiera un contingente arancelario para las importaciones de tubos, por un plazo de cuatro años, fijándose el volumen del contingente en 151.124 toneladas para el primer año, y que ese volumen aumentara un 10 por ciento cada uno de los tres años siguientes; y que las importaciones fuera de contingente quedaran sujetas a un derecho de 30 por ciento *ad valorem* además de los aranceles actuales de los Estados Unidos;

2) que el Presidente, si determinaba asignar el contingentes global, reconociera el crecimiento desproporcionado y los efectos de las importaciones provenientes de Corea;

3) que el Presidente entablara negociaciones internacionales con Corea acerca de las causas que daban origen al aumento súbito de las importaciones y al daño grave a la rama de producción nacional;

4) que las importaciones de tubos procedentes del Canadá y México se excluyeran del contingente arancelario por haberse hecho constataciones negativas acerca de esas importaciones con arreglo al artículo 311 a) de la Ley de Aplicación del TLCAN; y

5) que el contingente arancelario no se aplicara a las importaciones de tubos procedentes de Israel ni a ninguna otra importación de tubos con régimen de franquicia procedentes de países beneficiarios de la Ley de la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe o la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos.

2.5 El Presidente anunció la medida el 11 de febrero de 2000. Habría de tomar la forma de un aumento de derechos de aduana durante tres años y un día. Las primeras 9.000 toneladas cortas importadas de cada país quedaban excluidas cada año con una reducción anual del tipo de derechos en los años segundo y tercero. En el primer año las importaciones que excedieran de 9.000 toneladas cortas estarían sujetas a un derecho de aduana del 19 por ciento. En el segundo año se reduciría al 15 por ciento; y en el tercer año sería de 11 por ciento. México y el Canadá quedaron excluidos de la medida correctiva. Los Estados Unidos notificaron a la OMC de su medida el 23 de febrero de 2000.

III. CONSTATACIONES Y RECOMENDACIONES SOLICITADAS POR LAS PARTES

3.1 Corea pide que el Grupo Especial constate lo siguiente:

1) que la medida de los Estados Unidos no se ajusta al artículo XIII ni al artículo XIX del GATT de 1994, ni a los requisitos del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

2) que la medida, cualquiera que sea su naturaleza, viola el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque no se limita a la medida y el tiempo necesarios para reparar el daño y facilitar el reajuste;

3) que los Estados Unidos violaron el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como el artículo I, el párrafo 1 del artículo XIII y el artículo XIX del GATT de 1994 al exonerar de la medida a México y el Canadá;

4) que la medida de los Estados Unidos no respetó las disposiciones del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias sobre la exclusión de los países en desarrollo;

5) que la medida de los Estados Unidos es incompatible con el artículo XIX del GATT de 1994 y el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque las importaciones no habían aumentado en forma súbita, aguda y reciente;

6) que los Estados Unidos no demostraron que la rama de producción estadounidense de tubos estuviera sufriendo un daño grave, como lo requieren el artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

7) que los Estados Unidos no demostraron la existencia de una relación causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave, en violación de lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

8) que la determinación de la USITC sobre amenaza de daño grave violó los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994;

9) que los Estados Unidos no demostraron que el aumento de las importaciones que causó el daño grave se hubiera originado en una evolución imprevista de las circunstancias;

10) que la decisión de los Estados Unidos no cumplió los requisitos de las medidas de urgencia del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994;

11) que los Estados Unidos violaron la obligación del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de celebrar consultas sobre la medida antes de imponerla; y

12) que los Estados Unidos violaron las disposiciones del párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias en materia de compensaciones.

3.2 En consecuencia, Corea pide que el Grupo Especial constate que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos debe eliminarse de inmediato y que debe ponerse fin a la investigación sobre medidas de salvaguardia de la USITC referente a los tubos.

3.3 Los Estados Unidos piden que el Grupo Especial rechace las reclamaciones de Corea.

IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

4.1 Se resumen a continuación los principales argumentos presentados por las partes en sus comunicaciones escritas y declaraciones orales.

A. PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE COREA

4.2 La primera comunicación escrita de Corea, en su propio resumen, es la que sigue.

1. Antecedentes de hecho

4.3 Los tubos de carbono al acero son un producto tubular utilizado principalmente en la extracción y conducción de petróleo y gas. La industria del petróleo y el gas es típicamente una actividad de "auges y caídas" que experimenta grandes oscilaciones de los precios y la producción. Por consiguiente, también son objeto de grandes oscilaciones cíclicas la demanda y la fijación de los precios de los tubos de conducción, así como de algunos otros productos de tubos, como los productos tubulares para campos petroleros ("OCTG").

4.4 A partir del segundo semestre de 1998 los precios del petróleo disminuyeron y prosiguieron una caída precipitada que se prolongó hasta comienzos de 1999. Los precios del gas natural siguieron una pauta análoga, aunque menos inestable. En abril de 1999 el número de equipos de perforación petroleros en actividad en los Estados Unidos se encontraba en su nivel más bajo de todos los tiempos desde que comenzó la prospección en 1944. Como era previsible, los resultados de la industria estadounidense de los tubos empeoraron espectacularmente en el mismo período. En realidad, los resultados de la industria estadounidense de los tubos siguen en forma casi perfecta los resultados del sector del petróleo y el gas: ambos mejoraron durante el primer semestre de 1998 (como también aumentaron los niveles de importación) y a continuación ambos cayeron violentamente en el segundo semestre del mismo año (y las importaciones se redujeron junto con los envíos internos). Los resultados de la industria estadounidense de los tubos siguieron deteriorándose en el primer trimestre de 1999, mientras continuaba la crisis del sector del petróleo y el gas. Cabe destacar que las importaciones siguieron disminuyendo.

4.5 Es significativo que los resultados de la industria estadounidense de los tubos comenzaron su recuperación en el segundo trimestre de 1999 (antes de la determinación de la USITC dictada en este asunto), al aumentar los precios del petróleo y el gas, así como la actividad en materia de perforación. Las importaciones, en cambio, siguieron disminuyendo en el primer semestre de 1999, prosiguiendo la declinación iniciada en julio de 1998.

4.6 En el momento de la determinación de la USITC, en octubre de 1999, la rama de producción nacional estaba firmemente en la fase ascendente del ciclo. Por esta razón, la mayoría de la USITC recomendó un contingente arancelario de 151.124 toneladas cortas con el tipo de derechos de aduana normal, nivel que se aproximaba al promedio de las importaciones del último período trienal. Sin embargo, el Presidente de los Estados Unidos desconoció esa recomendación e impuso una medida correctiva que redujo drásticamente las importaciones por debajo del nivel recomendado por la USITC. A cada posible proveedor se le asignaron 9.000 toneladas cortas (existían siete proveedores principales, fuera de México y el Canadá), y se impuso un nivel de derechos de aduana del 19 por ciento a las importaciones fuera de contingente, con una eliminación gradual limitada al nivel de los aranceles durante el plazo de tres años y un día fijado para la medida. El nivel de derechos de aduana del 19 por ciento ha tenido virtualmente el efecto de un tope para las importaciones fuera de contingente. Los niveles de las importaciones se redujeron a 63.932 toneladas cortas en el período comprendido entre marzo y diciembre de 2000, mientras que en igual período de 1999 habían sido de 165.652 toneladas cortas (sobre la base de los datos de la Oficina de Censos de los Estados Unidos).

4.7 También se alteraron las pautas tradicionales del comercio: México y el Canadá quedaron excluidos de la medida de salvaguardia, y a todos los demás proveedores se les asignó un contingente idéntico de tubos, cualquiera que fuese su participación anterior en el mercado de los Estados Unidos.

2. Cuestiones jurídicas preliminares

a) Información confidencial

4.8 Aunque Corea toma nota de los datos indizados que los Estados Unidos presentaron en su carta de 16 de febrero de 2001, que contiene tendencias absolutas de la importación, la respuesta de los Estados Unidos fue incompleta conforme al párrafo 1 del artículo 13 del ESD. Corea considera que esa carta no contenía información sobre las tendencias de las importaciones en relación con la producción nacional. La necesidad que tiene el Grupo Especial de esta información confidencial sobre las tendencias relativas de las importaciones queda confirmada por los datos indizados que se presentaron sobre las tendencias absolutas de las importaciones; la disminución anual registrada al final del período en el volumen absoluto de las importaciones no se manifiesta en los datos públicos.

4.9 Corea plantea que el Grupo Especial debería procurar información confidencial complementaria para poder realizar su examen previsto en el artículo 11 del ESD, en particular incluyendo la siguiente:

1) en general, el expediente confidencial completo en que la USITC basó realmente su determinación. Recae en los Estados Unidos la carga de acreditar los motivos por los que el Grupo Especial no debe examinar el expediente íntegro que sirvió para las deliberaciones de la USITC;

2) específicamente, informaciones sobre datos relativos a los precios (ya que la disminución de éstos fue un elemento esencial de la determinación de la mayoría de la USITC sobre la relación de causalidad); e información sobre ciertos productores cuyos datos financieros afectaron negativamente a la rentabilidad de la rama de producción por motivos no relacionados con los tubos; y

3) el análisis económico e informe de la USITC al Presidente sobre las medidas correctivas recomendadas, así como cualquier documento pertinente elaborado por la Oficina del Presidente a los efectos de la deliberación que se refiera directamente a las reclamaciones de Corea acerca de la incompatibilidad con el régimen de la OMC de la medida de salvaguardia con arreglo a los artículos XIII y XIX y al artículo 5.

4.10 Esa información puede quedar protegida en el marco de los procedimientos del Grupo Especial de conformidad con el párrafo 1 del artículo 13 y el párrafo 2 del artículo 18, así como los párrafos 3 y 11 del Apéndice 3 del ESD. Si los Estados Unidos se niegan a presentar esos datos, su negativa constituiría una violación de las obligaciones de los Estados Unidos con arreglo al párrafo 1 del artículo 13 del ESD, y el Grupo Especial debería extraer deducciones desfavorables o constatar que los Estados Unidos no han presentado las pruebas que eran de su cargo sobre las alegaciones controvertidas.

b) El Grupo Especial debe evitar un criterio equivocado de economía procesal

4.11 Corea pide que el Grupo Especial se pronuncie sobre sus dos reclamaciones independientes contra los Estados Unidos por incompatibilidad con el régimen de la OMC: la que se refiere a la investigación de la USITC y la que se refiere a la medida de salvaguardia del Presidente de los Estados Unidos. La aplicación de un criterio de economía procesal en este caso no favorecería la solución de la diferencia, sino que la prolongaría, puesto que Corea se vería obligada a recurrir a grupos especiales sucesivos para tratar unas y otras reclamaciones independientes.

4.12 La legislación de los Estados Unidos apoya la conclusión de que se trata de reclamaciones independientes porque los Estados Unidos pueden aplicar una decisión adversa de un Grupo Especial respecto de la investigación sin dejar de mantener la medida de salvaguardia. Como la solución de la incompatibilidad de la investigación con el régimen de la OMC no resuelve los errores de la medida de salvaguardia, el pleno cumplimiento por los Estados Unidos de la resolución del Grupo Especial sólo podrá lograrse si se tratan ambas reclamaciones independientes.

4.13 Corea pide que, cualquiera que sea la decisión del Grupo Especial acerca de la conformidad de la investigación de la USITC con el régimen de la OMC, el Grupo Especial examine los vicios jurídicos atribuidos a la medida. No debe permitirse que se mantenga una medida ilegal a lo largo del procedimiento de aplicación recayendo en Corea, la parte ganadora de la diferencia, el costo del tiempo y la demora.

3. La medida de salvaguardia es incompatible con el régimen de la OMC

a) Introducción

4.14 Corea alega que los Estados Unidos se encuentran en infracción de las obligaciones, vinculadas entre sí, que imponen los artículos XIII y XIX y los artículos 5 y 7, que en conjunto exigen que todas las medidas se limiten al grado "necesario" y que las restricciones cuantitativas en forma de contingentes arancelarios se establezcan de manera que asegure el mantenimiento de las pautas tradicionales del comercio, que se establezcan contingentes globales y que se respete la participación histórica de los principales países abastecedores. Corea sostiene que los Estados Unidos también violaron las disposiciones de los artículos I, XIII y XIX y del artículo 2 al excluir de la medida de salvaguardia, en forma discriminatoria, a México y el Canadá.

b) La medida de salvaguardia no se ajusta a los artículos XIII y XIX ni a las prescripciones del artículo 5

i) La medida de salvaguardia es una restricción cuantitativa en forma de contingente arancelario

4.15 El significado claro de un contingente arancelario es que consiste en dos elementos: un contingente y un arancel. La medida correctiva impuesta finalmente por el Presidente de los Estados Unidos contenía esos dos elementos: se impuso determinado tipo arancelario para las importaciones dentro de contingente de 9.000 toneladas cortas, y se impuso un tipo arancelario superior a las

importaciones fuera de contingente, por encima de la cantidad citada. En consecuencia, la medida presidencial es una restricción cuantitativa adoptada en forma de contingente arancelario.

4.16 Las restricciones cuantitativas adoptadas en forma de contingentes arancelarios deben ajustarse a las prescripciones cumulativas de los artículos XIII y XIX, así como del artículo 5.

ii) Los Estados Unidos no fijaron un contingente global, en violación de lo dispuesto en el artículo XIII y el párrafo 1 del artículo 5

4.17 Como primer paso para la debida administración de los contingentes arancelarios, el párrafo 2 a) del artículo XIII y el párrafo 1 del artículo 5 exigen que se fije el monto global del contingente. El establecimiento de ese monto global del contingente permite a los abastecedores tradicionales determinar si el país que impone la medida ha acatado o no las disposiciones del párrafo 2 d) del artículo XIII y el párrafo 2 del artículo 5 acerca de la debida repartición del contingente global entre los países. Como los Estados Unidos no fijaron un contingente global y no existe ninguna base que permita determinarlo con certeza, la medida viola estas disposiciones y el Acuerdo sobre Salvaguardias.

iii) Los Estados Unidos no basaron el contingente arancelario global en un período representativo anterior de tres años

4.18 El contingente arancelario impuesto por el Presidente, a diferencia del contingente arancelario recomendado por la USITC, no se limitó al nivel de "los tres últimos años representativos". (Aunque el período de referencia adoptado por la USITC es confidencial, es posible deducirlo de los datos públicos y de la determinación de la USITC.) Por lo tanto, la medida viola el párrafo 1 del artículo 5 porque no se aplicó el nivel de referencia de los tres últimos años y no se dio la "justificación clara" exigida por el párrafo 1 del artículo 5 para apartarse del nivel de referencia.

iv) Los Estados Unidos no distribuyeron los contingentes entre los Miembros sobre la base de su participación tradicional, violando lo dispuesto en los artículos XIII y XIX del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 5

4.19 En violación de los requisitos cumulativos que se establecen en el párrafo 2 del artículo XIII y el artículo XIX y en el párrafo 2 del artículo 5, el Presidente no negoció la distribución de las partes del contingente con todos los Miembros que tenían un interés sustancial en el comercio de tubos ni distribuyó los contingentes sobre la base de la participación proporcional de los proveedores en el mercado durante un período representativo ("distribución tradicional").

4.20 Corea suministró un 55 por ciento del total de las importaciones (excluyendo a México y el Canadá y sobre la base de los datos públicos) durante el período de 1996-98, que fue el período de referencia aparente de la medida recomendada por la USITC. Sin embargo, la medida del Presidente redujo las importaciones de Corea al mismo nivel de 9.000 toneladas cortas que se estableció para el menor de los proveedores, e incluso para los países que no lo eran. Esta omisión de respetar la distribución tradicional de los proveedores es precisamente la situación prohibida por el párrafo 2 del artículo XIII y el artículo XIX y por el párrafo 2 del artículo 5.

c) Cualquiera que sea la naturaleza de la medida de salvaguardia, ésta viola el párrafo 1 del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7 porque no se limitó a la medida y el tiempo necesarios para reparar el daño y permitir el reajuste

4.21 El Presidente de los Estados Unidos, sin ninguna explicación ni justificación pública, desconoció la recomendación de la USITC sobre medidas correctivas e impuso otra que era mucho más grave que lo "necesario". Aunque no existe modo alguno de determinar con exactitud cuál es el nivel total de las importaciones que se procura con la asignación de 9.000 toneladas cortas por país

hecha por el Presidente, cualquier cálculo razonable lleva a un contingente total considerablemente inferior al de 151.124 toneladas cortas recomendado por la USITC.

4.22 Además, el análisis económico de la USITC rechazó expresamente como "excesivo" un límite de 105.000 toneladas cortas, y ese límite supera considerablemente la medida del Presidente. Como la medida presidencial no se basó en ningún análisis independiente, no había medio ni método alguno por el que los Estados Unidos pudieran asegurar que la medida de salvaguardia se aplicara "sólo en la medida necesaria". La constatación de la USITC y la falta de todo apoyo analítico de la medida del Presidente constituyen una prueba *prima facie* de que la medida de salvaguardia no se limitó a "la medida necesaria" y, en consecuencia, viola el párrafo 1 del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 5.

4.23 Además, el párrafo 1 del artículo 7 dispone que sólo pueden aplicarse medidas de salvaguardia "durante el período que sea necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". El expediente de la USITC contenía pruebas importantes que confirmaban que la coyuntura desfavorable temporal de la industria de los tubos provocada por la crisis de los precios del petróleo y el gas ya había cesado en el momento de la determinación de la USITC, en octubre de 1999. Por lo tanto, no podía justificarse como necesaria ninguna medida correctiva, y mucho menos una medida de tres años de duración.

d) La exención por los Estados Unidos de México y el Canadá respecto de la medida de salvaguardia violó el régimen NMF establecido en el artículo I, el párrafo 1 del artículo XIII y el artículo XIX y en el artículo 2

4.24 El requisito del régimen NMF es una piedra angular del sistema del GATT y la OMC. Está reflejado en todos los artículos pertinentes del GATT, entre ellos los artículos I y XIX, y está incorporado expresamente en el párrafo 1 del artículo XIII y el párrafo 2 del artículo 2. Todas estas disposiciones exigen que la medida de salvaguardia y las restricciones cuantitativas se apliquen a todos los proveedores. En este caso, los Estados Unidos no respetaron este principio ni estas disposiciones al excluir de la medida de salvaguardia a México y el Canadá.

4.25 También el paralelismo entre los párrafos 1 y 2 del artículo 2 exige que la medida se aplique a todos los proveedores, puesto que los Estados Unidos sólo podían llevar a cabo una investigación sobre medidas de salvaguardia en condiciones legales basándose en la totalidad de las importaciones. Los artículos 2 y 4, así como el artículo XIX, sólo hablan de "las importaciones"; en consecuencia, no existe fundamento jurídico para ninguna exclusión de determinadas importaciones. Cualquier otra interpretación sería contraria al sentido claro de estas disposiciones y llevaría a un régimen de salvaguardias selectivo en que los Miembros de la OMC podrían excluir arbitrariamente a determinados países del análisis acerca del daño grave para poder excluirlos de la medida de salvaguardia que impusieran.

4.26 La exención de México fue particularmente escandalosa en este caso, porque México era el segundo de los mayores proveedores del mercado de los Estados Unidos durante el período objeto de la investigación de la USITC. Era evidente que México desplazaría de una parte del mercado a los proveedores sometidos a la restricción. En los hechos, México y el Canadá, en conjunto, han sustituido en grado considerable a proveedores tradicionales, como Corea. México es ahora el principal abastecedor del mercado de los Estados Unidos, y el Canadá ocupa el tercer lugar. Las importaciones procedentes de México y el Canadá casi igualan a las de todos los demás proveedores. Esas importaciones se han efectuado claramente a expensas de los demás proveedores tradicionales, que están ahora restringidos en forma discriminatoria del mercado de los Estados Unidos.

e) Los Estados Unidos no respetaron los derechos de los países en desarrollo a ser excluidos de la medida de salvaguardia siempre que las importaciones procedentes de cada uno de ellos fueran inferiores al 3 por ciento y en conjunto fueran inferiores al 9 por ciento, con violación del párrafo 1 del artículo 9

4.27 El párrafo 1 del artículo 9 establece una preferencia especial en favor de los países en desarrollo que les permite quedar exentos de las medidas de salvaguardia cuando sus importaciones se sitúan en determinado nivel insignificante. En este caso, los Estados Unidos no eximieron a los países que tenían ese derecho. Los Estados Unidos, por lo tanto, no respetaron la preferencia de los países en desarrollo con arreglo al párrafo 1 del artículo 9.

4. La investigación de la USITC no se ajustó a las prescripciones de la OMC

a) La medida de los Estados Unidos es incompatible con el artículo XIX y el artículo 2 porque las importaciones no habían aumentado en términos absolutos ni en relación con la producción interna

4.28 Con respecto a la cuestión del aumento de las importaciones, el método seguido por la USITC fue contrario al artículo XIX y a los artículos 2 y 4. La USITC aplicó un criterio legal que fue rechazado por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*: el de que el "aumento de las importaciones" sólo requiere un "aumento simple" en los cinco últimos años completos. El Órgano de Apelación, en el asunto citado, declaró que las importaciones tenían que haber aumentado durante "el pasado reciente" y que el aumento debía ser "súbito y agudo" para que se cumplieran los requisitos del artículo XIX y del párrafo 1 del artículo 2.

4.29 Aunque los datos públicos indican que las importaciones aumentaron hasta el final de 1998, los datos confidenciales muestran que, en realidad, las importaciones de las mercancías objeto de la medida había comenzado a disminuir en el segundo semestre de 1998 y siguieron disminuyendo en los 12 meses que precedieron inmediatamente a la determinación de la USITC. Además, las importaciones no aumentaron en relación con la producción, sino que se redujeron, en los seis primeros meses de 1999. La determinación de la USITC no se refiere a ninguno de estos hechos fundamentales porque se aplicó un criterio jurídico equivocado.

4.30 La constatación jurídica correcta, tal como fue enunciada por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, es que "no basta *cualquier* aumento de la cantidad de las importaciones ... [e]l aumento de las importaciones [debe haber] 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'". Es evidente que la USITC no aplicó este criterio, y no es menos claro que las importaciones de que se trataba, en disminución, no cumplían el criterio.

4.31 La industria estadounidense de los tubos no estaba sufriendo daño grave en el sentido del artículo XIX y del párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4, ni tampoco cumplió la USITC las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 acerca de las necesarias constataciones de hecho y conclusiones jurídicas.

4.32 Los argumentos que apoyaban la existencia de daño grave distaban mucho de ser convincentes, como lo reconoció la mitad de los miembros de la Comisión. Sólo tres de los seis que la constituían determinaron que la rama de producción sufría un daño grave. Dos miembros de la Comisión determinaron que la rama de producción no había sufrido un daño grave, sino que era objeto de una amenaza de él. Por último, una integrante de la Comisión determinó que las importaciones no causaban la existencia ni la amenaza de daño grave para la rama de producción.

4.33 La USITC no pudo ponerse de acuerdo en que se cumplían los requisitos para una medida correctiva de salvaguardia y no se hizo ninguna tentativa de conciliar las opiniones divergentes.

Por lo tanto, las constataciones y conclusiones de hecho y de derecho de la USITC no alcanzaron a cumplir las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, que exigen que las autoridades establezcan en forma suficientemente detallada sus constataciones y conclusiones jurídicas.

4.34 Por otra parte, en este asunto, el examen por el Grupo Especial de las reclamaciones de Corea basadas en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 se ven obstaculizadas por la circunstancia de que el Grupo Especial no tiene acceso a los verdaderos elementos de juicio sobre los hechos que dieron lugar a esas conclusiones divergentes. El carácter adecuado y razonable de las conclusiones a que se llegó depende de los hechos.

4.35 Estas discrepancias jurídicas fundamentales entre los miembros de la Comisión también ponen en evidencia que no se trata de un caso de circunstancias extraordinarias que pudiesen justificar medidas correctivas de urgencia.

4.36 El expediente de la USITC confirma que la industria estadounidense de los tubos no sufría "un menoscabo importante". Los indicadores de la rama de producción habían sufrido un deterioro temporal durante 12 meses (entre julio de 1998 y junio de 1999) y esa declinación siguió a resultados óptimos que se habían mantenido durante los 18 meses precedentes. En realidad, la rama de producción había registrado en 1997 y el primer semestre de 1998 sus mejores resultados de todos los tiempos. Además, incluso durante el breve período de la coyuntura desfavorable, los desembolsos de capital de la rama de producción estadounidense siguieron aumentando a niveles considerables, e iniciaron sus actividades dos nuevos productores.

4.37 Incluso las disminuciones de la rentabilidad que se produjeron a fines de 1998 y comienzos de 1999 fueron exageradas porque la USITC no aisló los efectos que tuvo para la industria de los tubos el desmoronamiento del mercado de los productos tubulares para campos petroleros. Aunque los problemas que plantean los datos de la rama de producción no se limitaban a determinados productores, los datos sobre la rentabilidad estaban afectados especialmente por las circunstancias de las empresas *Lone Star Steel* y *Geneva Steel*. Los problemas de esas empresas se debían claramente a otras causas distintas de las importaciones de tubos de conducción.

4.38 La USITC también desconoció indebidamente el hecho de que no existía ningún daño grave actual en el momento en que se realizó la votación de la Comisión, si acaso había existido daño grave en algún momento. La USITC observó expresamente que tanto los envíos internos como los precios habían registrado una considerable recuperación al final del período en que se efectuó la determinación de la USITC. Tales hechos debieron haber dado lugar a la constatación de inexistencia de todo daño grave.

b) No existió entre el aumento de las importaciones y el daño grave el nexo de causalidad que requieren el artículo XIX y el artículo 4

4.39 El artículo XIX y el párrafo 2 b) del artículo 4 disponen que no se efectuará la determinación positiva de existencia de daño a menos que se 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". El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Calzado* (cuya constatación fue confirmada por el Órgano de Apelación) enunció un marco analítico para el análisis de la causalidad: i) una coincidencia entre las tendencias de las importaciones y los resultados de la rama de producción nacional; ii) las condiciones de competencia entre las importaciones y la rama de producción nacional; y iii) la existencia de otros factores causantes de cualquier daño.

4.40 Suponiendo hipotéticamente que hubiera existido el daño grave, las pruebas de este asunto demuestran que no existió coincidencia de las tendencias entre las importaciones y los resultados de la rama de producción nacional. En realidad, el deterioro de los resultados de la rama de producción

coincidió con una disminución de las importaciones y no con su aumento. Los elementos de juicio también determinan que las condiciones de la competencia entre las importaciones y la rama de producción nacional, específicamente los efectos sobre los precios, fueron resultado principalmente de una disminución de la demanda de tubos; no hubo demostración alguna de que las importaciones dieran lugar a la disminución de los precios en los Estados Unidos o la causaran. Por lo tanto, la mayoría de la USITC debió llegar a la conclusión de que no existía relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y cualquier daño grave sufrido por la rama de producción. Como mínimo, la mayoría de la USITC debió haber explicado cómo podía seguir existiendo un nexo de causalidad a pesar de la falta de coincidencia entre las tendencias del aumento de las importaciones y el daño grave.

4.41 El análisis posterior de la USITC acerca de los demás factores causantes de daño grave -principalmente la disminución de la demanda de tubos del sector del petróleo y el gas- también fue incompatible con el régimen de la OMC, porque las pruebas determinaron que, de no mediar la crisis del petróleo y el gas, la rama de producción no se habría visto en una situación de daño grave. La evaluación de la USITC sobre los "otros factores", entre ellos la baja utilización de la capacidad y la importante competencia interna entre productores estadounidenses, tampoco se ajustó al criterio establecido por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*. Los Estados Unidos no determinaron que no se atribuyera al aumento de las importaciones el daño causado por esos otros factores, puesto que la USITC sólo comparó cada uno de los demás factores con el aumento de las importaciones. No se cumplió el "examen" requerido, ni se "distinguieron" los efectos de otros factores. De este modo, la USITC no determinó que el aumento de las importaciones tuviera una vinculación "genuina y sustancial" con el daño grave.

4.42 Por último, la medida de salvaguardia de los Estados Unidos estaba destinada a reparar, en parte, el daño grave derivado de la disminución de la demanda, cuando la medida sólo debió apuntar al daño grave causado por las importaciones.

c) No hubo amenaza de daño grave causado por las importaciones conforme a los requisitos del artículo XIX ni a los artículos 2 y 4

4.43 Dos integrantes de la Comisión determinaron que, aunque la rama de producción no había sufrido daño grave, era objeto de una amenaza de daño grave causado por el aumento de las importaciones. Esas integrantes de la Comisión omitieron conciliar su constatación de amenaza con el hecho de que las importaciones de que se trataba habían disminuido en el último período de 12 meses (sólo había una "amenaza" de aumento de las importaciones), y la disminución se había acelerado en realidad considerablemente en los últimos seis meses del período. Por último, tanto los precios internos como los envíos internos habían presentado una mejora considerable a mediados de 1999 con la recuperación del sector del petróleo y el gas. Al combinarse la mejora de la situación de la rama de producción con la circunstancia de que las importaciones seguían disminuyendo, resulta evidente que la determinación positiva sobre amenaza de daño se basaba meramente en "conjeturas o probabilidades remotas" y no en un daño grave de clara "inminencia". En consecuencia, la determinación de la USITC sobre amenaza de daño violó las disposiciones del artículo XIX y de los artículos 2 y 4.

d) El aumento de las importaciones no resultó de ninguna evolución imprevista de las circunstancias

4.44 Conforme a la interpretación del Órgano de Apelación sobre el artículo XIX en los asuntos *Corea - Productos Lácteos* y *Argentina - Calzado*, el aumento de las importaciones que causa daño grave tiene que provenir de circunstancias imprevistas. Los Estados Unidos no determinaron ninguna circunstancia imprevista de tal clase, ni existen tales circunstancias en los antecedentes de este asunto.

e) La decisión de los Estados Unidos no cumplió los requisitos de una medida de urgencia especificados en el artículo 11 y en el artículo XIX

4.45 La decisión de los Estados Unidos no cumplió las condiciones fundamentales de las medidas correctivas de salvaguardia. Como reconoció el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, las medidas de salvaguardia son medidas "no ordinarias, cuestiones urgentes; en resumen, 'medidas de urgencia'".

4.46 Tal situación de urgencia no existe en este caso: una disminución de las importaciones en el cuarto trimestre del año difícilmente puede ser una situación de "urgencia" que requiera "medidas correctivas inmediatas". Tanto más cuando el deterioro de los resultados de la rama de producción nacional coincide con una disminución de las importaciones, y la rama de producción se encuentra en medio de una coyuntura favorable en el momento en que se dicta la determinación de la USITC. Por lo tanto, la determinación de los Estados Unidos sobre existencia de daño grave y relación causal no puede servir de apoyo a esta ni a ninguna otra medida de salvaguardia, porque no se cumplieron las normas estrictas del Acuerdo sobre Salvaguardias.

5. Argumentos jurídicos sobre aspectos procesales

a) Los Estados Unidos violaron el párrafo 3 del artículo 12

4.47 Los Estados Unidos no revelaron a Corea la medida que el Presidente iba a proponer antes de las consultas que dispone el párrafo 3 del artículo 12, ni durante ellas. Por lo tanto, Corea se vio privada de toda consulta útil acerca de la medida, con infracción de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12.

b) Los Estados Unidos violaron las disposiciones del párrafo 1 del artículo 8 sobre la compensación

4.48 El párrafo 1 del artículo 8 dispone que el Miembro que aplique una medida debe procurar mantener un nivel de concesiones sustancialmente equivalente, incluyendo una compensación comercial. El párrafo 1 del artículo 8 y el párrafo 3 del artículo 12 están expresamente vinculados y obligan a que exista oportunidad de consultas previas con pleno conocimiento de la medida propuesta. Como los Estados Unidos no revelaron la medida a Corea antes de las consultas, éstas no podían cumplir los objetivos establecidos en el párrafo 1 del artículo 8.

6. Conclusión

4.49 La medida de salvaguardia de los Estados Unidos, al igual que la investigación sobre salvaguardias de la USITC, no estuvo en conformidad con el régimen de la OMC. Corea pide respetuosamente que el Grupo Especial constate que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos debe dejarse sin efecto de inmediato y que debe ponerse fin a la investigación sobre salvaguardias de la USITC referente a los tubos.

B. PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS

4.50 La primera comunicación escrita de los Estados Unidos, en su propio resumen, es el que sigue.

1. Antecedentes de hecho

4.51 La USITC determinó que las importaciones de tubos en los Estados Unidos habían aumentado en tal cantidad que *causaban o amenazaban causar un daño grave*. Tres de los seis integrantes de la USITC constataron que la rama de producción nacional sufría un daño grave, y dos constataron que

la rama de producción nacional estaba amenazada de daño grave. Los votos de esos cinco integrantes de la Comisión constituyeron la determinación de la USITC, que es la "autoridad competente" de los Estados Unidos a los fines del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC. Una integrante de la Comisión estuvo discorde con la determinación. Con arreglo a la legislación de los Estados Unidos, esa discordia no forma parte de la determinación de la USITC ni de la explicación de sus fundamentos.

4.52 Contrariamente a las afirmaciones de Corea, la determinación de la USITC está en plena conformidad con los artículos 3 y 4. Corea no ha presentado fundamento alguno para que el Grupo Especial llegue a la conclusión de que hace falta información confidencial para su examen de las constataciones y conclusiones de la USITC. Por otra parte, la circunstancia de que los integrantes de la USITC no fueran unánimes en su constatación positiva sobre el daño no tiene la consecuencia de que esa determinación sea contraria al párrafo 1 del artículo 3 ni al párrafo 2 c) del artículo 4. Los artículos 3 y 4 imponen prescripciones a "las autoridades competentes de un Miembro". El Acuerdo sobre Salvaguardias no trata la cuestión de la forma en que las "autoridades competentes de un Miembro" llegan a sus decisiones. Esa cuestión queda librada al Miembro.

2. Argumentos sobre aspectos sustanciales

a) Carga de la prueba

4.53 Los Estados Unidos, cuando aplicaron la medida de salvaguardia referente a los tubos, cumplieron todas sus obligaciones con arreglo al *Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio* ("Acuerdo sobre la OMC"). La medida se presume compatible con el Acuerdo sobre la OMC mientras Corea, en su carácter de reclamante, no demuestre lo contrario cargando con la prueba de hacerlo. Corea no ha logrado ese objetivo, pues sus reclamaciones se basan principalmente en aseveraciones infundadas carentes de pruebas de apoyo y de fundamento jurídico. Corea intenta excusar esas omisiones alegando que necesita una voluminosa "información confidencial" para respaldar sus reclamaciones. Sin embargo, la mayoría de los datos en que se basan las constataciones de la USITC sobre el daño grave figuran en el informe de la USITC.[5] Por lo tanto, la supresión de datos confidenciales de la versión publicada del informe no constituye obstáculo para que el Grupo Especial pueda examinar las reclamaciones de Corea. En vista de que Corea no ha logrado presentar fundamentos que acrediten *prima facie* ninguna de sus reclamaciones, el Grupo Especial no tiene motivo alguno para pedir que los Estados Unidos presenten la información confidencial.

b) La aplicación adecuada de la norma de examen: evaluación objetiva de los actos de las autoridades competentes y los actos de los Miembros en la aplicación de una medida de salvaguardia

4.54 El Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias ("ESD") y las interpretaciones del ESD realizadas en el pasado establecen que los grupos especiales deben efectuar una evaluación objetiva de los hechos y de la aplicabilidad de los respectivos acuerdos abarcados y la conformidad con ellos. Con respecto a las constataciones fácticas, "la norma aplicable no es un examen *de novo* propiamente dicho, ni la 'deferencia total', sino

[5] *Circular Welded Carbon Quality Line Pipe, Inv. No. TA-201-70*, publicación de la USITC 3261 (diciembre de 1999), página I-3 ("Informe de la USITC").

más bien 'una evaluación objetiva de los hechos'".[6] Esa averiguación puede variar según las obligaciones objeto de examen.

4.55 Con respecto a las constataciones de la USITC que se refieren a las obligaciones de los Estados Unidos con arreglo a los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el examen del Grupo Especial se limita a una evaluación objetiva de:

> si la autoridad nacional ha considerado todos los hechos pertinentes, incluido un examen de cada factor enumerado en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, de si el informe publicado sobre la investigación contiene una explicación suficiente sobre la forma en la cual los hechos respaldan la determinación efectuada, y, en consecuencia, si la determinación efectuada es compatible con las obligaciones de ... el Acuerdo sobre Salvaguardias.[7]

4.56 Por el contrario, el análisis realizado por un grupo especial sobre la aplicación de una medida de salvaguardia por un Miembro no se limita a las pruebas reunidas en la investigación ni a las constataciones hechas en el informe de las autoridades competentes. El Grupo Especial también puede tomar en consideración las explicaciones dadas *a posteriori* por el Miembro sobre los motivos que hacían admisible la medida en el momento de su aplicación. Como reconoció el Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos*, las recomendaciones o determinaciones de un procedimiento sobre salvaguardias *no necesitan* justificar el tipo ni el alcance de la medida de salvaguardia aplicada por el Miembro, salvo en el caso limitado de una restricción cuantitativa que reduzca la cantidad de las importaciones por debajo del promedio de los tres últimos años representativos.[8]

c) Corea no ha establecido fundamento alguno para que el Grupo Especial llegue a la conclusión de que la determinación de la USITC sobre el aumento de las importaciones es incompatible con el artículo 2

4.57 El párrafo 1 del artículo 2 requiere un aumento de las importaciones *ya sea* en términos absolutos, *o bien* en relación con la producción nacional. En este caso existió un aumento reciente, súbito, agudo e importante de las importaciones en el pasado reciente, *tanto* en términos absolutos *como también* en relación con el consumo interno.

4.58 Al analizar los datos sobre las importaciones, la USITC prestó especial atención a la parte más reciente del período objeto de investigación: el año completo de 1998 y los datos provisionales de 1999. Como lo comprobó la USITC, después de disminuir entre 1994 y 1995, las importaciones en términos absolutos aumentaron año tras año y tuvieron un alza súbita en 1998, el último año civil del período investigado. Las importaciones aumentaron de unas 222.000 toneladas en 1997 a unas 331.000 toneladas en 1998. Si bien los niveles absolutos de las importaciones en los datos provisionales de 1999 eran levemente inferiores a los del período correspondiente de 1998, seguían

---

[6] *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS26/AB/R, párrafo 117, informe adoptado el 13 de febrero de 1998 ("*CE - Hormonas (Órgano de Apelación)*").

[7] *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/R, párrafo 8.124, informe adoptado el 25 de junio de 1999 ("*Argentina - Calzado*"); y *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/R, párrafo 7.30, informe adoptado el 21 de junio de 1999 ("*Corea - Productos lácteos*").

[8] *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS98/AB/R, párrafos 99 y 103, informe adoptado el 14 de diciembre de 1999 ("*Corea - Productos lácteos (Órgano de Apelación)*").

siendo muy elevados. Las importaciones de los datos provisionales de 1999 excedieron en apenas seis meses de los niveles de los años completos de 1995 y 1996. Las importaciones en relación con la producción nacional aumentaron cada año a partir de 1995. La relación entre las importaciones y la producción nacional casi se duplicó en 1998, alcanzando su nivel más elevado en los datos provisionales de 1999.

4.59 Corea no ha cumplido la carga de acreditar *prima facie* que no se produjo el aumento de las importaciones requerido por el párrafo 1 del artículo 2. Corea intenta refutar la constatación de la USITC sobre el aumento de las importaciones pidiendo que el Grupo Especial concentre su atención exclusivamente en una comparación de los seis últimos meses de 1998 con los seis primeros de 1999, excluyendo toda otra información, aun los datos completos del último año íntegro, de 1998. Ni siquiera los datos sobre las importaciones de este período de 12 meses, utilizado por Corea, apoyan su argumento de que las importaciones disminuyeron firmemente durante este período. Los datos mensuales referentes a las importaciones muestran más bien que aumentaron, en realidad, hacia el final del período correspondiente a los datos provisionales de 1999.

4.60 La USITC normalmente reúne y evalúa datos sobre las importaciones por años civiles y períodos adicionales correspondientes a datos provisionales, y no se basa en momentos definidos arbitrariamente. El hecho de que la USITC haya seguido su método tradicional para examinar el aumento de las importaciones demuestra la neutralidad y ausencia de parcialidad de su análisis. El empleo de comparaciones entre períodos correspondientes a datos provisionales de 1998 y de 1999 estuvo en conformidad con su práctica de larga data y, contrariamente al método que propone Corea, no fue escogido con el fin de lograr determinado resultado.

4.61 Ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a utilizar ningún período determinado, ni mucho menos el período arbitrariamente definido que propugna Corea. Con arreglo a la norma de examen aplicable en virtud del artículo 11 del ESD, el Grupo Especial no debe volver a evaluar las pruebas presentadas a la USITC y no debe alterar las constataciones de la USITC siempre que sean objetivas.

d) La determinación de la USITC sobre el daño grave causado por el aumento de las importaciones está en conformidad con el artículo 4

4.62 Al determinar que la rama de producción nacional sufría un daño grave, la USITC evaluó todos los factores que se enumeran en el párrafo 2 a) del artículo 4 y los "otros" factores que consideró pertinentes, entre ellos la capacidad, los envíos, las existencias, los desembolsos de capital, los gastos de investigación y desarrollo y los precios. Prácticamente todos los factores demostraban un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional a partir de 1998, y que continuaba en el período correspondiente a los datos provisionales de 1999. La comunicación de Corea desconoce por completo esta abrumadora prueba de daño grave.

4.63 Los métodos de la USITC para reunir y evaluar los datos sobre el daño fueron razonables. La USITC reconoció que la mayoría de los productores de tubos de conducción también fabricaban otros tipos de tubos, incluyendo los productos tubulares para campos petroleros. La USITC evaluó cuidadosamente los métodos de distribución de las empresas al tabular los datos obtenidos mediante los cuestionarios y otras informaciones, y verificó la distribución efectuada por dos de los principales productores. Siempre se plantearán algunos problemas de imputación en las investigaciones sobre medidas de salvaguardia referentes a un producto que se fabrica en plantas utilizadas también para fabricar otros productos. El hecho de que sean indispensables ciertas imputaciones no significa que un Miembro haya dejado de evaluar los factores propios de una rama de producción "de carácter objetivo y cuantificable", como lo requiere el párrafo 2 a) del artículo 4.

4.64 Respecto de la gran mayoría de los factores examinados por la USITC en su análisis sobre el daño, Corea no ha indicado razón alguna para considerar que la fabricación de otros productos de

tubos en las plantas de los fabricantes estadounidenses hubiera afectado a los datos. Los únicos vicios que Corea invoca se refieren a la utilización de la capacidad y la rentabilidad.

4.65 La USITC reconoció que la utilización de la capacidad "puede no ser una medida del daño tan cierta en esta rama de producción como en otras, teniendo en cuenta la posibilidad de los productores nacionales de cambiar la producción entre diversos productos de tubos". Llegó, sin embargo, a la conclusión de que "la aguda declinación de la utilización de la capacidad es coherente con otros indicadores de malos resultados de la rama de producción nacional en 1998 y los datos provisionales de 1999 y apoya una determinación positiva de daño grave".

4.66 La USITC trató adecuadamente los argumentos de Corea según los cuales la disminución de las ventas de productos tubulares para campos petroleros distorsionaba los datos sobre la rentabilidad de la industria de los tubos de conducción porque algunos productores nacionales distribuían los costos fijos sobre la base de los niveles relativos de las ventas de los diferentes productos de tubos. La USITC llegó a la conclusión de que los aumentos de esos costos, derivados de la menor producción de otros productos de tubos como los productos tubulares para campos petroleros, no se habían imputado a los tubos de conducción en forma equivocada o desproporcionada.

4.67 El argumento de Corea se basa totalmente en la premisa inexacta de que los envíos de productos tubulares para campos petroleros disminuyeron mucho más intensamente que los envíos de tubos de conducción y otros productos de tubos fabricados por las empresas estadounidenses. Basándose en un examen de los elementos de prueba objetivos que le constaban, la USITC llegó a la conclusión de que no ocurría tal cosa. Los envíos de tubos de conducción disminuyeron precipitadamente al mismo tiempo, y prácticamente en la misma medida, que los envíos de productos tubulares para campos petroleros. El argumento de Corea según el cual los gastos fijos se imputaron a los tubos de conducción en una medida desproporcionada, distorsionando con ello los resultados económicos de esa rama de producción, carece de todo fundamento.

4.68 Por otra parte, Corea supone en forma incorrecta que el principal componente de los costos unitarios medios consistía en gastos fijos. Sin embargo, la mayor parte de los costos unitarios medios (materias primas y mano de obra directa) eran variables y por lo tanto no podían sufrir la influencia directa de los cambios del volumen de producción de los diferentes productos de tubos. En consecuencia, aunque las ventas de productos tubulares para campos petroleros hubieran tenido una disminución desproporcionadamente intensa -de lo cual Corea no ha presentado prueba alguna- el efecto que tal cosa habría podido tener en los costos unitarios medios de los tubos de conducción habría sido ínfimo.

4.69 Los datos correspondientes al conjunto de la rama de producción estadounidense de tubos mostraban que su situación económica había empeorado agudamente en 1998 y los datos provisionales de 1999, a pesar de los argumentos de Corea acerca de hechos ocurridos en dos empresas. El párrafo 2 a) del artículo 4 exige un examen de la situación en toda la rama de producción, y no en empresas determinadas. Por otra parte, con respecto a una de las empresas a que se refiere Corea, las pruebas sobre supuestos problemas que Corea presenta se basan en una distorsión de las manifestaciones de la integrante de la USITC que votó discorde. Con respecto a la otra empresa, existen amplias pruebas en el expediente de que la disminución de su actividad con tubos de conducción tuvo importante influencia en las dificultades que sufrió.

4.70 No es más convincente el argumento de Corea según el cual la rama de producción no sufrió daño grave porque los desembolsos de capital aumentaron. Prácticamente todos los demás factores que influían en el estado de la rama de producción apuntaban decididamente a un daño grave. También había pruebas en el expediente de que los desembolsos de capital de 1998 correspondían a análisis y decisiones anteriores al aumento súbito de las importaciones que se produjo en 1998, y de que ese año algunos desembolsos de capital fueron aplazados o cancelados. Por último, la USITC observó que los proyectos de inversión de capital en la industria del acero suponen por lo general

dilatados períodos de ejecución, lo que hace pensar que los niveles de los desembolsos de capital pueden no ofrecer una medida oportuna y exacta de la situación de esa rama de producción.

4.71 Tampoco son convincentes los argumentos de Corea en el sentido de que la rama de producción nacional no sufría daño grave porque hubo una mejora al final del período investigado. Contrariamente a la aseveración de Corea, las importaciones ya habían comenzado a aumentar nuevamente al final del período correspondiente a los datos provisionales de 1999. Por otra parte, Corea se apoya en anuncios de aumentos de precios que, en su mayoría, tuvieron lugar bastante tiempo después de terminada la investigación de la USITC.

4.72 Al evaluar la relación causal, la USITC verificó en primer lugar los efectos del aumento de las importaciones para determinar si causaban o no un daño grave o amenaza de él. Determinó y evaluó por separado los efectos de los demás factores que podían tener efecto de daño. Al determinar los efectos del aumento de las importaciones y de otros factores, la USITC distinguió debidamente los efectos de las importaciones de los efectos de otros factores. La USITC, por lo tanto, aseguró que no se atribuyeran a las importaciones los efectos de otros factores, y determinó que existía una relación genuina y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional. La aplicación del criterio de causalidad efectuada por la USITC estuvo en conformidad con las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, explicadas por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*.[9]

4.73 La USITC constató que el aumento de las importaciones de tubos de conducción era "una causa importante de daño grave". Las importaciones habían aumentado en grado importante todos los años desde 1996, produciéndose lo principal de ese aumento en 1997 y 1998. La participación en el mercado de los productos importados aumentó considerablemente, sobre todo durante 1998 y el período correspondiente a los datos provisionales de 1999, al mismo tiempo que empeoraba la situación de la rama de producción nacional. Sobre la base de su evaluación de los niveles de la importación y los indicadores de la rama de producción, la USITC constató que el aumento súbito de las importaciones y el desplazamiento de la industria nacional en el mercado por los productos importados se produjeron al mismo tiempo en que la rama de producción nacional pasó de resultados satisfactorios a resultados deficientes.

4.74 La USITC evaluó adecuadamente "los factores pertinentes que tuvieran relación con la situación de la rama de producción" y estableció que el agudo aumento de las importaciones en 1998 y los datos provisionales de 1999 provocaron pérdidas en todos los indicadores fundamentales de la rama de producción. A través de este análisis, la USITC constató que el aumento de las importaciones era una causa importante de daño grave y estableció adecuadamente la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave, tal como lo prescribe el párrafo 2 b) del artículo 4.

4.75 Contrariamente a lo que afirma Corea, existe una coincidencia de tendencias entre las importaciones y los resultados de la rama de producción nacional. La "correlación negativa entre las tendencias de las importaciones y las dificultades de la rama de producción", en que tanto se basa la argumentación de Corea sobre la relación causal, sencillamente no existe.

4.76 La USITC examinó el argumento de Corea según el cual los niveles de importación se habían exagerado como consecuencia del doble estampado de tubos, pero llegó a la conclusión de que no

[9] *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS166/AB/R, párrafo 160, informe adoptado el 22 de diciembre de 2000 (*"Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*").

existían pruebas en apoyo de la alegación de Corea de que una parte sustancial de las importaciones procedentes de Corea tenía doble estampado pero se vendía en realidad como tubería corriente.

4.77 La afirmación de Corea de que la USITC omitió examinar debidamente si la baja de los precios de los tubos de conducción era causada por las importaciones no resiste el examen de sus fundamentos. La USITC se apoyó en tres tipos distintos de pruebas al analizar si las importaciones hacían bajar o no los precios internos: el valor unitario medio de los productos importados, los datos que había obtenido sobre los precios, y las respuestas al cuestionario recibidas de una amplia gama de participantes en la rama de producción. La disminución del valor unitario medio de los productos importados indicaba que las importaciones hacían bajar los precios. Los datos sobre los precios obtenidos por la USITC mostraban que la venta de productos importados a precios inferiores era generalizada. Por último, la mayoría de las respuestas al cuestionario recibidas de participantes en la rama de producción nacional indicaba la competencia de los productos importados como causa importante de las bajas de precios y de daño a la rama de producción nacional.

4.78 La USITC examinó seis factores distintos del aumento de las importaciones como otras posibles causas de daño grave. Corea concentra su atención en dos de ellas: una crisis en la prospección y desarrollo del petróleo y el gas ocurrida en 1998 y 1999, y la competencia interna de la rama de producción nacional.

4.79 La USITC distinguió los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones de los efectos de la disminución de la demanda causados por la crisis del sector del petróleo y el gas comprobando que la disminución de la demanda de tubos de conducción no podía explicar: i) el nivel de las pérdidas económicas sufridas por la rama de producción nacional; ii) las pérdidas de participación en el mercado sufridas por los productores nacionales; ni iii) las bajas generales de precios que afectaban a productos de tubos de conducción no utilizados en aplicaciones de extracción de petróleo y gas. La USITC observó también el consenso de los participantes en la rama de producción en el sentido de que las importaciones desempeñaban un importante papel en la baja de los precios de los tubos de conducción registrada en 1998 y los datos provisionales de 1999. Por lo tanto, la USITC no atribuyó indebidamente a las importaciones el daño causado por la disminución de la demanda de petróleo y gas, y sus constataciones demostraron que la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave no estaba alterada por ninguna contribución al daño resultante de la menor actividad de perforación y producción en el sector del petróleo y el gas.

4.80 La argumentación de Corea sobre los efectos de la menor actividad en el sector del petróleo y el gas se apoya en gran medida en la afirmación de que hubo tendencias coincidentes entre la disminución de la demanda provocada por la crisis del petróleo y el gas y el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional, mientras que no hubo tendencias coincidentes entre las importaciones y la situación de la rama de producción nacional. Corea se equivoca. El aumento de las importaciones *coincidió* con el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional. Por otra parte, el análisis de la USITC sobre la situación de la competencia confirmó la relación de causalidad entre las importaciones y la situación de daño de la rama de producción nacional. El hecho de que la crisis del sector del petróleo y el gas también coincidiera con el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional no demuestra que la USITC haya atribuido a las importaciones los efectos de la crisis del petróleo y el gas. La USITC distinguió, precisa y ampliamente, los efectos del aumento de las importaciones de los efectos de la crisis del petróleo y el gas.

4.81 La USITC también examinó la competencia entre los productores nacionales; pero constató que, como esa competencia siempre había sido un factor presente en el mercado, no podía explicar las disminuciones súbitas y agudas de los precios internos y de los envíos en 1998 y los datos provisionales de 1999. La USITC constató que el moderado aumento de la capacidad de producción nacional durante el período investigado (que era un indicio de competencia intrasectorial) era considerablemente inferior al aumento del consumo de tubos. De este modo, contrariamente a lo

afirmado por Corea, la USITC no atribuyó indebidamente al aumento de las importaciones el daño causado por la competencia entre productores nacionales.

4.82 En síntesis, la USITC distinguió adecuadamente los efectos de otros factores conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4, y estableció adecuadamente la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional, sin atribuir a las importaciones el daño causado por otros factores.

e) Corea no ha presentado ningún fundamento para que el Grupo Especial llegue a la conclusión de que las constataciones formuladas por la Presidenta de la Comisión, Sra. Bragg, y la Sra. Askey fueron contrarias a los artículos 2 y 4

4.83 Contrariamente a lo que afirma Corea, las dos integrantes de la USITC que determinaron que el aumento de las importaciones creaba una amenaza de daño grave constataron un aumento de las importaciones que ya se había producido y también que las importaciones de que se trataba habrían de aumentar probablemente en el futuro. Ambas constataciones están apoyadas por las pruebas que la USITC tenía ante sí. Estas integrantes de la Comisión basaron sus constataciones sobre el probable aumento futuro de las importaciones en las pruebas referentes a la capacidad disponible en plantas de producción extranjeras. También se apoyaron adecuadamente en pruebas objetivas para constatar que el aumento de las importaciones contribuía a la baja de los precios de los tubos de conducción de los productores estadounidenses.

4.84 Estas integrantes de la Comisión, observando la posibilidad de sustitución relativamente alta entre los tubos de conducción importados y el producto nacional, así como la importancia de maximizar la producción en un sector con alta intensidad de capital, llegaron a la conclusión de que los fabricantes nacionales de tubos se veían obligados a reducir los precios ante la disponibilidad de productos importados de precio inferior. Constataron que los precios internos de los tubos habían disminuido hasta el punto de que la rama de producción nacional estaba claramente amenazada de daño grave; y si se mantenían los bajos precios resultaría rápidamente un daño grave. Ambas integrantes de la Comisión formularon constataciones adecuadas sobre amenaza de daño grave basándose en hechos, y no en meras alegaciones, conjeturas ni posibilidades remotas.

f) Corea no ha establecido fundamento alguno para que el Grupo Especial llegue a la conclusión de que la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos fue incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias o el GATT de 1994

i) Corea no ha acreditado, como le correspondía conforme a la carga de la prueba, que la salvaguardia referente a los tubos excediera de la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste

4.85 La primera frase del párrafo 1 del artículo 5 exige que la medida de salvaguardia "guarde proporción" con los objetivos de reparar el daño grave y facilitar el reajuste.[10] En consecuencia, la investigación que corresponde supone una comparación de la medida de salvaguardia con el daño grave y la necesidad de reajuste. Corea ni siquiera aborda esta cuestión. En vez de hacerlo, compara la medida de salvaguardia de los Estados Unidos, tal como se aplicó, con la *recomendación de la USITC.*

4.86 Esta comparación, además de no ser procedente, no da apoyo a la alegación de Corea de que la medida recomendada por la USITC habría limitado las importaciones o ayudado a los productores nacionales en grado menor que la medida efectivamente aplicada por los Estados Unidos. Corea desconoce sencillamente que la duración de tres años de la medida de salvaguardia referente a los tubos es menor en todo un año a lo que recomendó la USITC. No presenta fundamento alguno para

[10] *Corea - Productos lácteos (Órgano de Apelación)*, párrafo 96.

sostener que el derecho de aduana del 19 por ciento establecido por la medida de salvaguardia referente a los tubos tendría "un efecto similar" al de los derechos fuera de contingente, del 30 por ciento, del contingente arancelario recomendado por la USITC. Pero además, y es esto lo más importante, en el análisis que presenta Corea de los distintos elementos de la medida de salvaguardia se omite una vez más la pregunta pertinente: si la medida (y no sus elementos) guarda o no proporción con los objetivos de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.

ii) Corea no ha acreditado, como le correspondía conforme a la carga de la prueba, que fueran aplicables al tipo de medida de salvaguardia referente a los tubos la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5, el párrafo 2 a) del artículo 5 o el artículo XIII

4.87 Los Estados Unidos y Corea discrepan acerca de si corresponde calificar la medida de salvaguardia referente a los tubos como un derecho suplementario o un contingente arancelario. Esta divergencia, sin embargo, tiene escasas consecuencias porque la medida se ajusta en cualquiera de los dos casos a las obligaciones correspondientes del régimen de la OMC.

4.88 Si la medida se cataloga como un derecho suplementario, los argumentos de Corea resultan irrelevantes. Las normas del artículo 5 y del artículo XIII sobre los contingentes, que constituyen la base de los argumentos de Corea, simplemente no se aplican a un aumento de los derechos de aduana.

4.89 Si la medida se cataloga como un contingente arancelario, el análisis es más extenso pero lleva a iguales resultados. En primer lugar, Corea aduce que las prohibiciones del artículo 5 relativas al empleo de contingentes y restricciones cuantitativas se aplican a la salvaguardia referente a los tubos porque un contingente arancelario es un contingente. Corea aporta escasos fundamentos para este punto de vista, fuera de la observación sobre la presencia de la palabra "contingente". Sin embargo, hay informes de grupos especiales correspondientes tanto al GATT de 1947 como al Acuerdo sobre la OMC que confirman que los contingentes arancelarios no son "contingentes" ni "restricciones cuantitativas" a los efectos del GATT de 1947 y el GATT de 1994.[11] El texto apoya este punto de vista. El artículo XIII establece normas sobre los contingentes y las restricciones cuantitativas, a las que sigue la precisión de que las normas se aplican también a los contingentes arancelarios. El añadido de esta aclaración muestra que los redactores no interpretaban que los contingentes arancelarios, por su naturaleza, fuesen "contingentes". Por lo tanto, Corea no acredita *prima facie* que la medida de salvaguardia referente a los tubos haya sido incompatible con el artículo 5.

4.90 En segundo lugar, Corea alega que el artículo XIII se aplica a la medida de salvaguardia referente a los tubos. Sin embargo, el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias es "aclarar y reforzar las disciplinas del GATT de 1994, y concretamente las de su artículo XIX" creando "un acuerdo global, aplicable a todos los Miembros, y basado en los principios fundamentales del GATT de 1994".[12] Un aspecto esencial de esta aclaración fue la integración de los principios del artículo XIII en el marco global del Acuerdo sobre Salvaguardias. Algunos principios se fortalecieron, otros permanecieron sin cambios y algunos fueron eliminados. La aplicación a una medida de salvaguardia de las normas del artículo XIII que los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias omitieron supondría violentar el objetivo declarado del Acuerdo de que éste fuera "global".

4.91 Por otra parte, no tiene sentido aplicar las normas del artículo XIII a la medida de salvaguardia referente a los tubos. Por ejemplo, si se aplicara a las medidas de salvaguardia el párrafo 2 d) del artículo XIII, resultaría superfluo el texto idéntico que figura en el párrafo 2 a) del

[11] *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*, WT/DS27/R/USA, párrafo 7.68, informe adoptado el 22 de mayo de 1997 ("*CE - Bananos III*"); y *CEE - Régimen de importación del banano*, DS38/R, informe adoptado el 11 de febrero de 1994.

[12] Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias.

artículo 5, consecuencia contradictoria con las reglas básicas sobre la interpretación de los tratados. Las prescripciones sobre publicación incluidas en el párrafo 2 a) del artículo XIII y en su párrafo 3 b) serían redundantes en relación con las prescripciones sobre notificación incluidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias. De cualquier modo, la prescripción del párrafo 2 a) del artículo XIII de fijar contingentes representativos del monto global sólo se aplica "siempre que sea posible". Como señala la propia Corea, al haber un número indeterminado de partes sujetas a la exención de 9.000 toneladas respecto de los derechos de aduana del 19 por ciento no era posible fijar el monto global de las importaciones autorizadas.

iii) El artículo I y el párrafo 1 del artículo XIII y el artículo 2 no prohíben que un Miembro excluya de una medida de salvaguardia a sus asociados en un acuerdo de libre comercio

4.92 El artículo XXIV crea una excepción al principio del régimen NMF en favor de los miembros de zonas de libre comercio. La nota 1 de pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que ninguna disposición del Acuerdo anula los efectos del artículo XXIV sobre la interpretación del artículo XIX. Por lo tanto, el artículo I y el párrafo 1 del artículo XIII y el artículo 2 no prohíben que los Estados Unidos excluyan al Canadá y México, sus asociados en el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte ("TLCAN"), respecto de una medida de salvaguardia. Merece destacarse que la lista de medidas que el párrafo 8 del artículo XXIV autoriza expresamente a que las partes en las zonas de libre comercio mantengan unas contra otras no comprende las medidas de salvaguardia aplicadas con arreglo al artículo XIX. Se deduce, por lo tanto, que las medidas de salvaguardia pueden o deben incorporarse en la eliminación general de las "reglamentaciones comerciales restrictivas" de cualquier zona de libre comercio.

g) Argumentos diversos planteados por Corea

4.93 La primera comunicación escrita de Corea contiene varios argumentos breves. Todos ellos son inexactos. 1) Las reclamaciones de Corea contra la determinación de la USITC y la medida misma con toda evidencia no son independientes entre sí, lo cual deja al Grupo Especial la alternativa de aplicar el criterio de economía procesal respecto de una de ellas si constata que la otra es incompatible con el Acuerdo sobre la OMC. 2) El expediente acredita la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, tal como lo prevé el artículo XIX. 3) El artículo 11 no impone un requisito independiente de acreditar la existencia de una "situación de urgencia". 4) Los Estados Unidos cumplieron lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 al dar aviso a Corea de la medida de salvaguardia propuesta y la adecuada oportunidad de celebrar consultas.

3. Argumentos sobre aspectos procesales

a) Corea no presenta fundamento alguno para que el Grupo Especial pida a los Estados Unidos información mercantil confidencial

4.94 Corea solicita al Grupo Especial que pida a los Estados Unidos una cantidad inmensa de información confidencial. Sin embargo, no ha establecido en modo alguno que ninguna parte de esa información cumpla los requisitos del párrafo 1 del artículo 13 del ESD de que sea "necesaria y pertinente" para la evaluación por el Grupo Especial de las reclamaciones de Corea. En realidad, varios grupos especiales anteriores han reconocido la necesidad de evitar el uso de información confidencial siempre que sea posible. En esta diferencia la información no confidencial con que cuenta el Grupo Especial es suficiente. Si el Grupo Especial considera que necesita algo más, los Estados Unidos están dispuestos a atender esa necesidad mediante resúmenes o datos indizados.

4.95 Lo más importante es que Corea no ha acreditado *prima facie* ninguna de sus reclamaciones. Por lo tanto, cualquier solicitud de información confidencial, a esta altura, pondría a los Estados Unidos en la situación de tener que probar la compatibilidad de su medida con el Acuerdo sobre

la OMC cuando Corea no ha establecido todavía la existencia de una incompatibilidad. Con ello se invertiría la carga de la prueba tal como se encuentra establecida.

b) Solicitud de los Estados Unidos de una resolución preliminar por la que se declare que las pruebas no presentadas a la USITC o que se refieran a hechos posteriores a la decisión de adoptar una medida de salvaguardia no son admisibles en estos procedimientos

4.96 Los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial dicte una resolución preliminar declarando que ciertas informaciones incluidas en la primera comunicación escrita de Corea son inadmisibles. En primer lugar, varios elementos de información incluidos en la comunicación de Corea no fueron presentados a la USITC. Si el Grupo Especial hubiera de examinar esa información al evaluar la determinación de la USITC, estaría llevando a cabo el tipo de examen *de novo* que el Órgano de Apelación ha rechazado sistemáticamente. En segundo lugar, Corea ha presentado y citado informaciones correspondientes al período *posterior* a la decisión adoptada por los Estados Unidos de aplicar una medida de salvaguardia. Con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias, tanto la determinación de existencia de daño grave como la decisión de aplicar una medida de salvaguardia deben basarse en las informaciones de que dispongan las autoridades competentes o el Miembro en el momento de la determinación o decisión. Por lo tanto, esa información es improcedente para cualquier evaluación acerca de la medida de salvaguardia referente a los tubos.

4.97 En consecuencia, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial resuelva que las informaciones indicadas en el párrafo precedente son inadmisibles, que pida la supresión de esa información y los argumentos basados en ella de la primera comunicación escrita de Corea, y que el Grupo Especial no tenga en cuenta esa información ni ningún argumento basado en ella.

C. PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE COREA

4.98 La primera declaración oral de Corea, en su propio resumen, es la que sigue.

1. Antecedentes de hecho

4.99 La rama de producción estadounidense de tubos se vio ante una situación difícil en el segundo semestre de 1998 y comienzos de 1999. Acababa de disfrutar de un período de demanda sin precedentes durante 18 meses consecutivos; la industria construyó una nueva capacidad de producción importante a fin de aprovechar ese aumento interno de la demanda en el mercado; pero la demanda se desplomó al estallar la crisis del sector del petróleo y el gas. Los resultados de la industria estadounidense de los tubos comenzaron su recuperación en el segundo trimestre de 1999. Las importaciones, sin embargo, continuaron en el primer semestre de 1999 la disminución iniciada en el segundo semestre de 1998.

2. Cuestiones preliminares

a) Información confidencial

4.100 La carta de los Estados Unidos de 16 de febrero confirma que Corea estaba totalmente en lo cierto en que los datos referentes a las tendencias del volumen absoluto de las importaciones no corresponden con exactitud a las tendencias de los datos confidenciales. Es ésta la razón por la que el Grupo Especial necesita también otros datos confidenciales indicados en la primera comunicación escrita de Corea. El Grupo Especial no está obligado a encuadrar su examen y su decisión conforme a las informaciones que los Estados Unidos opten por presentarle. El Grupo Especial debe extraer deducciones adversas para completar su examen, o bien constatar que los Estados Unidos no han cumplido la carga de la prueba respecto de los hechos, según la cuestión.

b) El criterio de economía procesal

4.101 Corea insta al Grupo Especial a pronunciarse sobre los problemas de la medida de salvaguardia incluso después de haber constatado errores en la investigación de la USITC. Lo contrario llevaría a una prolongación de la diferencia y no a su solución. Está dentro de las facultades discrecionales del Grupo Especial proceder así.

3. Argumentos jurídicos

a) La medida de salvaguardia

4.102 Por razones que nunca se dieron a conocer públicamente, el Presidente de los Estados Unidos desconoció por completo las recomendaciones de la USITC e impuso una medida correctiva mucho más restrictiva y en clara violación de muchos de los principios básicos de las medidas de salvaguardia. La USITC había recomendado un contingente arancelario de 151.124 toneladas cortas con un arancel del 30 por ciento para las importaciones fuera de contingente. El Presidente impuso un contingente arancelario de 9.000 toneladas cortas por país abastecedor con un arancel del 19 por ciento para las importaciones fuera de contingente. La medida adoptada por el Presidente fue excesiva.

4.103 La medida de los Estados Unidos, un contingente arancelario, viola los artículos XIII y XIX y el artículo 5. La alegación de los Estados Unidos de que el artículo XIII no se aplica a una medida de salvaguardia conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias debe ser rechazada. La OMC es un único tratado. En consecuencia, todas las disposiciones del tratado deben aplicarse con plena eficacia. El párrafo 2 del artículo II del Acuerdo sobre la OMC expresa el propósito de los negociadores de la Ronda Uruguay de que las disposiciones de los acuerdos incluidos en los Anexos 1, 2 y 3 se interpretasen como un conjunto. La Nota interpretativa general al Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC dispone que "[e]n caso de conflicto entre una disposición del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y una disposición de otro Acuerdo incluido en el Anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio prevalecerá, *en el grado en que haya conflicto*, la disposición del otro Acuerdo" (sin cursivas en el original). Es indudable que no existe conflicto entre el Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos XI y XIII.

4.104 Los Estados Unidos sostienen que sólo permanecen en vigor las disposiciones del artículo XIII que se han incorporado específicamente en el Acuerdo sobre Salvaguardias, y aducen en apoyo de esta conclusión que el Acuerdo sobre Salvaguardias es un acuerdo "global". Pero "global" no significa "exclusivo". En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación rechazó específicamente el argumento de que, como el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene la expresión relativa a la "evolución imprevista" que se encuentra en el artículo XIX, se trataba de una "omisión deliberada" del Acuerdo sobre Salvaguardias. El mismo razonamiento se aplica aquí. En el Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias se indica que su objeto y fin es "aclarar y reforzar las disciplinas del *GATT de 1994*" (sin cursivas en el original). Aunque el artículo XIX está mencionado específicamente en el Acuerdo sobre Salvaguardias, esa mención no es exclusiva: *todas* las disciplinas del GATT de 1994 son objeto de referencia. El objeto y propósito del Acuerdo sobre Salvaguardias, establecido en el Preámbulo, es "restablecer el control multilateral sobre las salvaguardias y suprimir las medidas que escapen a tal control". Sin embargo, los Estados Unidos sostienen que las prescripciones del artículo XIII acerca de los contingentes arancelarios quedaron eliminadas. Si hubiera de seguirse la argumentación de los Estados Unidos, sólo los contingentes arancelarios habrían escapado a las disciplinas multilaterales.

4.105 De cualquier modo, cualquiera que sea la forma que adopte una medida de salvaguardia, debe ser "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste" conforme al párrafo 1 del artículo 5 y al artículo XIX del GATT de 1994. En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de

Apelación confirmó la conclusión del Grupo Especial de que la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 impone esa "obligación" muy específica.

4.106 La mayoría de la USITC llegó expresamente a la conclusión de que el contingente de 105.849 toneladas cortas recomendado por los solicitantes "excedería de la cantidad necesaria para prevenir o reparar el daño grave ... . Nuestro análisis económico indica que tal restricción sería excesiva." La medida correctiva de salvaguardia establecida por el Presidente, con cualquier cálculo razonable, fija un nivel inferior a esa restricción y, por lo tanto, es "excesiva".

4.107 La posición de los Estados Unidos según la cual no necesitaban justificar la medida *antes* de imponerla, y tampoco es posible evaluar las importaciones *después* de impuesta la medida, deja el párrafo 1 del artículo 5 carente de todo sentido.

4.108 No existe ningún documento en el expediente de la investigación de la USITC ni en el establecimiento de la medida de salvaguardia que demuestre que la medida impuesta por el Presidente de los Estados Unidos era "necesaria". Por el contrario, las pruebas indican que la medida impuesta era, dicho en palabras de la mayoría de la USITC, "excesiva". Los Estados Unidos no han intentado todavía indicar ninguna prueba de lo contrario.

b) Los Estados Unidos excluyeron de la medida de salvaguardia a México y el Canadá en forma inadmisible

4.109 El párrafo 2 del artículo 2 dispone que las medidas de salvaguardia "se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda". La nota 1 de pie de página, que se refiere a la expresión "un Miembro", es una nota al texto del párrafo 1 del artículo 2. No es una nota al párrafo 2 del artículo 2, que establece la aplicación de la medida en régimen NMF. El Órgano de Apelación, en el asunto *Argentina - Calzado*, llegó a la conclusión de que la nota 1 de pie de página, en virtud de sus términos mismos, sólo se aplica a: i) una "unión aduanera", ii) que actúe "como entidad única o en nombre de un Estado Miembro". Corea no advierte ningún fundamento para llegar a la conclusión de que la nota 1 de pie de página puede interpretarse como dos disposiciones separadas. En realidad, la única interpretación lógica que permiten el texto y su contexto es que se trata de una disposición autónoma, que se aplica a las uniones aduaneras.

c) La investigación de la USITC sobre el aumento de las importaciones, el daño grave y la relación causal

i) Introducción

4.110 La medida correctiva de salvaguardia es un recurso extraordinario que debe justificarse por circunstancias extraordinarias. Otra enseñanza clara de la jurisprudencia es que la medida de salvaguardia es un acto dirigido contra importaciones realizadas en operaciones comerciales leales. Por lo tanto, sólo el cumplimiento riguroso de los requisitos de todas y cada una de las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias puede justificar una medida de salvaguardia. El carácter extraordinario y de urgencia de la medida debe aplicarse al análisis y la interpretación correctos de todos los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994. El argumento de los Estados Unidos según el cual el carácter de urgencia está limitado a la "medida" y no se aplica a la situación investigada es incompatible con la resolución del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado.*

ii) El aumento de las importaciones

4.111 Con respecto al requisito del párrafo 1 del artículo 2 sobre el aumento de las importaciones, el Órgano de Apelación, en el asunto *Argentina - Calzado*, precisó que "no basta cualquier aumento en la cantidad de las importaciones". Basó su razonamiento en el significado corriente de la expresión

"[las importaciones ...] han aumentado" [en inglés: "*is being imported*", en tiempo presente], que requiere que el aumento de las importaciones sea actual y no pasado. Se desprende directamente de este texto que debe examinarse el período más reciente acerca del cual se disponga de datos.

4.112 Los Estados Unidos no alegan que los datos sobre las importaciones de los últimos 12 meses no sean significativos ni tampoco que no se disponga de ellos (después de todo, los datos confidenciales resumidos en la carta de 16 de febrero revelan una disminución de casi el 20 por ciento entre dos períodos semestrales). Lo que sostienen los Estados Unidos es que siguen la práctica de examinar "años completos". Corea plantea que la práctica de los Estados Unidos debe ajustarse al Acuerdo sobre Salvaguardias, y no a la inversa. El párrafo 2 a) del artículo 4 dispone que "las autoridades competentes evaluarán *todos los factores pertinentes* de carácter objetivo y cuantificable". Es evidente el carácter a la vez pertinente y cuantificable de los datos que indican si las importaciones aumentaron o disminuyeron en el último período de 12 meses. Las importaciones habían disminuido casi el 20 por ciento en el último período de 12 meses previo a la determinación de la USITC según la carta de los Estados Unidos de 16 de febrero. Los niveles relativos de la importación también *disminuyeron* durante el primer semestre de 1999.

iii) El daño grave

4.113 Las fundamentales incoherencias y contradicciones entre los miembros de la Comisión, ante la falta de explicación y conciliación adecuadas de los dictámenes, hacen inadecuada la determinación de la mayoría de la Comisión desde el punto de vista de los artículos 3 y 4.

4.114 Esas discrepancias acerca de los datos eran a tal punto fundamentales que sólo tres de los miembros de la Comisión llegaron a la conclusión de que las importaciones causaban un daño grave. Tres de ellos llegaron a una conclusión diferente. Tiene que existir una explicación adecuada de los motivos y la forma en que los miembros de la Comisión llegaron a tales conclusiones contradictorias; más aún porque la USITC se apoya en datos confidenciales que los Estados Unidos no suministran al Grupo Especial.

iv) Inclusión de datos referentes a otras ramas de producción

4.115 Los Estados Unidos alegan que no existen pruebas en el expediente de que el deterioro registrado respecto de los productos tubulares para campos petroleros hubiera sido más grave. Si bien Corea está de acuerdo con los Estados Unidos en que tanto esos productos como los tubos de conducción presentaron las mismas tendencias desfavorables, porque unos y otras sufrían el efecto adverso de la disminución de las perforaciones de petróleo y gas, la caída de los productos tubulares para campos petroleros fue mucho más espectacular. La prueba documental 48C indica la evolución de la *relación porcentual* entre los envíos netos de productos tubulares para campos petroleros y los envíos netos de tubos de conducción. Esa gráfica confirma que en 1998 y 1999 la parte correspondiente a los productos tubulares para campos petroleros en el total de los envíos (formado por esos productos más los tubos de conducción) presenta una caída más intensa que los tubos de conducción. Esto tuvo gran repercusión en la rentabilidad de los productores, que la USITC no separó y examinó adecuadamente.

4.116 En el propio informe interno de la USITC se reconoce que hubo un "efecto de ventaja colectiva de explotación". Lo cierto es que el efecto existió realmente y está documentado por la propia USITC.

v) La rama de producción sólo sufrió una coyuntura desfavorable de un año

4.117 La rama de producción registró en 1997 un resultado sin precedentes que continuó después de iniciado el primer semestre de 1998. Una coyuntura desfavorable temporal que sigue a un período de resultados óptimos no demuestra que la rama de producción se encuentre en situación de "menoscabo

general significativo", sobre todo en una actividad que experimenta grandes oscilaciones de la demanda y la rentabilidad. La rama de producción también siguió invirtiendo a lo largo de 1998/1999 porque conocía las oscilaciones de su actividad e invertía con vistas al próximo período de auge (que ya había comenzado).

vi) La USITC no debió haber constatado que la rama de producción sufría un daño grave cuando ya no estaba sufriendo daño al final del período

4.118 El aspecto más importante es que la rama de producción de tubos se encontraba en rápida recuperación. Como indicó el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, "consideramos esencial que se constate la existencia actual de daño grave *hasta el final mismo del período de investigación*". Corea preparó la prueba documental 48D, que demuestra, sobre la base de las observaciones y conclusiones de la USITC, de la rama de producción nacional de los Estados Unidos y de expertos del sector, la firme situación de la rama de producción estadounidense de tubos.

vii) No existió relación de causalidad

1) La coincidencia de tendencias

4.119 En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación confirmó el análisis del Grupo Especial sobre los requisitos del párrafo 2 b) del artículo 4 respecto de la relación de causalidad: "para el análisis y la determinación de la relación de causalidad debe ser esencial la *relación* entre los *movimientos* de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los *movimientos* de los factores de daño".

4.120 La situación de los tubos presenta un caso de tendencias contradictorias: las importaciones comenzaron a disminuir al mismo tiempo que los indicadores de la rama de producción nacional se deterioraban. El año 1998 estuvo formado por un primer semestre muy firme durante el cual los indicadores de la rama de producción nacional mantuvieron sus resultados sin precedentes, y un segundo semestre muy pobre en que esos indicadores declinaron considerablemente. Como reconocieron todos los miembros de la Comisión, la mala situación de la rama de producción comenzó "en el segundo semestre de 1998". Este análisis en dos períodos realizado por la totalidad de los seis miembros de la Comisión contradice la afirmación de los Estados Unidos de que "la USITC no comparó datos del primer semestre de 1998 con datos del segundo".

2) Otros factores

4.121 La decisión de los Estados Unidos sobre la relación de causalidad no se ajustó a la norma establecida en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*. Los Estados Unidos sólo consideraron cada uno de los factores de daño porque la legislación de los Estados Unidos dispone que no puede considerarse el efecto cumulativo de *todos* los "otros" factores o causas de daño.

4.122 Este método se contradice obviamente con el párrafo 2 b) del artículo 4 porque los Estados Unidos no examinaron si la suma de las demás causas de daño era o no de tal grado que el efecto de las importaciones disminuyera a un nivel en que su efecto no alcanzara a ser "sustancial" (en particular: 1) la crisis del petróleo y el gas, que hizo caer espectacularmente el consumo a partir de su máximo alcanzado en 1997; 2) la acumulación de una capacidad ociosa significativa en la rama de producción nacional (en términos anualizados la capacidad nacional aumentó el 25 por ciento en 1999 en comparación con 1998); y 3) la eliminación de mercados de exportación y la feroz competencia interna consiguiente). La prueba documental 48A ilustra esta cuestión.

4.123 Los Estados Unidos también atribuyeron indebidamente a las importaciones daños causados por otros factores en la recomendación de la medida correctiva. La USITC reconoce que lo que causó

daño grave fue el efecto combinado de las importaciones y la crisis del petróleo y el gas, y que la medida recomendada también tenía por objeto hacer frente a los efectos de ambos factores. Por lo tanto, la medida no se limita a hacer frente únicamente al efecto de daño causado por las importaciones.

viii) La amenaza de daño

4.124 Los miembros de la Comisión que sólo constataron amenaza de daño incurrieron en error principalmente porque *supusieron* que las importaciones habrían de aumentar. Como las importaciones habían disminuido durante 12 meses, tal conclusión contraria a la impresión intuitiva tenía que apoyarse en algo más que "conjeturas o posibilidades remotas".

ix) Los Estados Unidos no han demostrado una "evolución imprevista de las circunstancias"

4.125 La USITC tenía la obligación de demostrar en su investigación que el aumento de las importaciones se produjo en este caso "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias contraídas por un Miembro en virtud de este Acuerdo …".

4.126 El informe de la USITC no contiene referencia alguna a una determinación de la "evolución imprevista de las circunstancias" que causó el aumento súbito de las importaciones de tubos. Los Estados Unidos no pueden, durante el desarrollo de los procedimientos de un Grupo Especial, rehabilitar una constatación que nunca se formuló.

D. PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

4.127 La primera declaración oral de los Estados Unidos, en su propio resumen, es la que sigue.

1. El aumento de las importaciones

4.128 Existió en este caso un aumento de las importaciones que fue "súbito y reciente". Las importaciones de tubos aumentaron *tanto* en términos absolutos *como también* en términos relativos. En términos absolutos las importaciones de tubos aumentaron en cada uno de los tres últimos años del período investigado. Disminuyeron algo en los datos provisionales de 1999 (el primer semestre de ese año) en comparación con el período de los datos provisionales de 1998 (primer semestre de ese año), pero sólo en términos absolutos. Además, las importaciones se mantuvieron en niveles tan elevados en los datos provisionales de 1999 que excedían el total de las importaciones anuales correspondiente tanto a 1995 como a 1996.

4.129 Las importaciones en relación con la producción nacional siguieron una pauta similar a los niveles de las importaciones en términos absolutos, salvo que no hubo disminución en los períodos correspondientes a los datos provisionales. En términos relativos, las importaciones alcanzaron su nivel más alto en los datos provisionales de 1999, cuando representaron un 46 por ciento de la producción de la industria estadounidense de tubos.

4.130 Corea procura evitar esta prueba manifiesta de aumento súbito y reciente de las importaciones pergeñando su propio período limitado a los efectos de la medición de las importaciones. Al pedir que el Grupo Especial concentre su atención exclusivamente en los seis últimos meses de 1998 y los seis primeros de 1999, Corea pretende que el Grupo Especial examine una pequeña parte de los datos sobre las importaciones de una manera determinada y desconozca el resto de la información. Corea sólo puede mostrar una disminución de las importaciones en los seis últimos meses de 1998 y los seis primeros de 1999 si examina ese período según los incrementos semestrales. Si los datos sobre las importaciones que corresponden a esos 12 meses se examinan por períodos diferentes -por ejemplo, mensuales- no existe ninguna disminución firme de las importaciones.

4.131 Los hechos de este asunto son muy distintos de los que se planteaban en el asunto *Argentina - Calzado*. La decisión de la USITC está en conformidad con el criterio del Órgano de Apelación adoptado en ese caso. La USITC prestó especial atención claramente a los niveles y tendencias más recientes de la importación: los de 1997, 1998 y los datos provisionales de 1999.

4.132 Corea no ha acreditado *prima facie*, como le correspondía conforme a la carga de la prueba, que no se haya producido el aumento de las importaciones requerido por el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4.

2. El daño grave

4.133 Las pruebas de un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción de tubos estadounidense a partir de 1998 eran abrumadoras. El daño grave sufrido por la rama de producción era evidente a partir del examen de la producción nacional, la utilización de la capacidad, las ventas, la participación en el mercado, los indicadores financieros, los indicadores relacionados con el empleo, la relación entre las existencias y la producción nacional, y la investigación y desarrollo. Corea desconoce la mayoría de estos indicadores de existencia de daño grave.

4.134 No resisten el análisis las alegaciones de Corea en el sentido de que los indicadores sobre los resultados de la industria de los tubos se vieron afectados por la baja de las ventas de productos tubulares para campos petroleros. El planteo de Corea se apoya en dos premisas falsas: 1) que el principal componente de los costos unitarios medios de los tubos consiste en gastos fijos; y 2) que esos gastos se imputaron desproporcionadamente a los tubos porque las ventas de productos tubulares para campos petroleros disminuyeron en grado mucho mayor que las ventas de tubos. Ambos supuestos carecen de apoyo de las pruebas del expediente de la USITC.

4.135 Corea trata de eludir las pruebas abrumadoras de daño grave argumentando que la industria estadounidense de los tubos estaba mejorando al final del período examinado. Corea se equivoca en cuanto a los hechos. Presenta en términos inexactos los datos sobre las importaciones alegando que al final mismo del período se registró "una continua disminución de las importaciones". No ocurrió así. Las importaciones de mayo y junio de 1999 habían vuelto a aumentar a los niveles mensuales muy elevados de 1998. Corea se apoya también en anuncios sobre aumentos de precios que se efectuaron "a finales de 1999 y comienzos de 2000", después de terminada la investigación de la USITC sobre el daño, y que no forman parte de los hechos presentados a la USITC ni a este Grupo Especial.

4.136 Las pruebas de daño grave eran amplias, y Corea no ha acreditado *prima facie* que la industria estadounidense de los tubos no haya sufrido un daño grave.

3. La relación de causalidad

4.137 El análisis de la USITC sobre la relación de causalidad estuvo en plena conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 y la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Gluten de trigo*. La USITC examinó los efectos del aumento de las importaciones, y los efectos de otros factores pertinentes, sobre la rama de producción nacional. Al examinar esos efectos y ponderarlos separadamente, la USITC distinguió los causados por el aumento de las importaciones de los causados por otros factores, asegurando de ese modo que no se atribuyeran a las importaciones los efectos de otros factores.

4.138 La USITC constató que el aumento súbito de las importaciones y el consiguiente desplazamiento de la producción nacional en el mercado a favor de los productos importados se produjo al mismo tiempo en que la rama de producción nacional pasó de resultados satisfactorios a resultados deficientes.

4.139 La USITC constató que el aumento de las importaciones, junto con las bajas de precios provocadas por las importaciones, hacía perder a los productores nacionales importantes ventas, participación en el mercado e ingresos. Esto condujo al deterioro de otros indicadores fundamentales, como la producción, los envíos, el empleo y los ingresos de explotación.

4.140 A través de este análisis la USITC constató que el aumento de las importaciones era una causa importante de daño grave y estableció adecuadamente la existencia de una relación causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave, tal como lo requiere el párrafo 2 del artículo 4.

4.141 Corea se equivoca al afirmar que no existió coincidencia entre las tendencias de las importaciones y el empeoramiento de los resultados de la industria de los tubos.

4.142 La USITC constató que las pruebas reunidas en su investigación indicaban que las importaciones habían hecho bajar considerablemente los precios internos. La USITC disponía de tres tipos distintos de pruebas a este respecto: i) el valor unitario medio de los productos importados; ii) los datos trimestrales sobre precios que reunió; y iii) las respuestas al cuestionario recibidas de una amplia gama de participantes en la rama de producción. Estas tres categorías de pruebas apuntaban todas al mismo resultado. La crítica de Corea sobre estas pruebas de la baja de los precios no es convincente.

4.143 La USITC examinó los efectos de seis factores, además del aumento de las importaciones, como otras causas posibles de daño grave. Al examinar esos otros factores causales, la USITC distinguió los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones de los efectos causados por esos otros factores. Examinó si el aumento de las importaciones era o no una "causa sustancial" de daño grave. Una "causa sustancial", con arreglo a la legislación de los Estados Unidos, es "una causa que es importante y no lo es menos que ninguna otra causa". Este criterio asegura la coherencia con las orientaciones acerca de la relación causal establecidas por el Órgano de Apelación en el asunto *Gluten de trigo*. Al examinar la totalidad de los demás factores en esta forma, la USITC determinó los efectos de esos factores por sí solos, distinguiendo en consecuencia esos efectos de los causados por las importaciones, que fueron considerados separadamente. Por lo tanto, la USITC aseguró que no se atribuyeran indebidamente a las importaciones los efectos de daño causados por otros factores causales. Mediante este procedimiento, la USITC determinó también que el vínculo de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave era genuino y sustancial.

4. La amenaza

4.144 Los argumentos de Corea en que impugna la determinación de dos integrantes de la USITC que constataron una amenaza de daño grave se basan en una presentación inexacta de los hechos. La determinación formulada por las dos integrantes de la Comisión que constataron una amenaza se basaba en hechos que figuraban en el expediente que la USITC tenía ante sí, y no en meras alegaciones o conjeturas, como alega Corea.

5. El contexto de la medida de salvaguardia

4.145 Los Estados Unidos ya han descrito el deterioro de la rama de producción nacional que la llevó a resultados económicos uniformemente desfavorables. Algunos hechos complementarios permiten poner en la debida perspectiva la medida de salvaguardia referente a los tubos. Un 70 por ciento del aumento total de las importaciones registrado en 1998 correspondía a Corea. Las importaciones procedentes de ese país también aumentaron en el primer semestre de 1999 en comparación con igual período del año anterior, a pesar de la menor demanda en el mercado estadounidense. Los tubos coreanos se importaban a precios excepcionalmente bajos: muy inferiores a los precios de los productores de los Estados Unidos y la mayoría de las demás fuentes de importación.

4.146 Estos hechos demuestran que los Estados Unidos se ajustaron al artículo 5 al no aplicar la medida de salvaguardia "más allá de la medida necesaria". Aseguraron una presencia de las importaciones en el mercado de los Estados Unidos, ya que la exención de 9.000 toneladas para cada país permitiría la importación de una cantidad considerable de tubos sin ningún derecho suplementario. El derecho suplementario del 19 por ciento estaba en un nivel que guardaba proporción con la baja de los precios de los productores estadounidenses en los seis primeros meses de 1999. Por otra parte, incluso con el agregado de esos derechos, el valor unitario de los productos importados en 1999 no aumentaría a los niveles anteriores a ese año.

6. Corea no ha acreditado que la medida se haya aplicado más allá de la medida necesaria

4.147 Corea no ha presentado prueba alguna que sea pertinente para determinar si la medida de salvaguardia referente a los tubos "guarda proporción" con los objetivos del párrafo 1 del artículo 5: reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Este texto establece que el criterio de referencia para la aplicación de las medidas de salvaguardia es la situación de *la rama de producción nacional*. También es significativo que este límite afecte a la medida en que un Miembro puede "aplicar medidas de salvaguardia". Como el párrafo 1 del artículo 5 se aplica a "medidas" y no a los elementos separados que la componen, la conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 sólo puede analizarse con referencia al conjunto de la medida.

4.148 Corea compara la medida de salvaguardia referente a los tubos escogida por los Estados Unidos con un contingente arancelario recomendado por tres integrantes de la USITC. Pero el hecho de que una medida de salvaguardia posible esté comprendida dentro de los límites del párrafo 1 del artículo 5 no significa que modificándose uno de los aspectos de la medida ésta quede fuera del límite. Por ejemplo, supóngase que se constatara que un arancel del 30 por ciento durante cuatro años guarda proporción con los objetivos del párrafo 1 del artículo 5. Un arancel del 40 por ciento podría ser susceptible de alcanzar igual objetivo en tres años. Ambas medidas serían admisibles con arreglo a la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.

4.149 Por último, Corea sencillamente desconoce ciertos aspectos de la medida de salvaguardia referente a los tubos, como su duración y la magnitud de los derechos suplementarios. Al proceder así, no ha acreditado nada sobre la medida en su conjunto y, por lo tanto, no presenta fundamento alguno para aplicar siquiera el criterio que corresponde.

7. Corea no ha justificado la aplicación de las disciplinas sobre los contingentes a la medida de salvaguardia referente a los tubos

4.150 Los principios del artículo XIII incorporados en el Acuerdo sobre Salvaguardias son las únicas disposiciones aplicables a las medidas de salvaguardia. El objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias es crear un "acuerdo global". Para ello incorpora principios -e incluso toda una parte del texto- del artículo XIII del GATT. Omite la disposición del artículo XIII en que Corea se apoya ahora. Llegar ahora a la conclusión de que el artículo XIII se aplica a las medidas de salvaguardia significaría revocar la decisión de los Miembros de incluir únicamente algunas de esas disposiciones en el Acuerdo sobre Salvaguardias. El Grupo Especial simplemente no tiene el mandato de hacer tal cosa.

8. La exclusión del Canadá y México respecto de la medida de salvaguardia referente a los tubos

4.151 Corea alega que la nota 1 de pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias sólo se aplica a las uniones aduaneras. Si los redactores se hubieran propuesto tal resultado, la nota sólo habría citado el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV. El párrafo 8 se refiere a las uniones aduaneras en el apartado a) y a las zonas de libre comercio en el apartado b). Por lo tanto, es lógico llegar a la conclusión de que la referencia al párrafo 8 del artículo XXIV, en la última frase de la nota 1 de pie de

página, significa que la disposición se aplica tanto a las uniones aduaneras como a las zonas de libre comercio.

4.152 Corea alega que la ubicación de la frase no tiene sentido si se aplica a las zonas de libre comercio. Los Estados Unidos discrepan. Las tres primeras frases de la nota 1 de pie de página se refieren a la cuestión fundamental de la relación entre el artículo XXIV y el Acuerdo sobre Salvaguardias en cuanto se aplica a las uniones aduaneras. Cuando los redactores optaron por referirse al artículo XXIV en cuanto afecta tanto a las uniones aduaneras como a las zonas de libre comercio, era lógico colocarla junto con otras disposiciones referentes a ese tema.

9. El pedido de Corea sobre informaciones confidenciales

4.153 Tras un nuevo estudio de los argumentos de Corea, los Estados Unidos consideran evidente que Corea no ha demostrado ninguna necesidad de que el Grupo Especial examine datos complementarios sobre los precios para determinar la conformidad de la determinación de la USITC con el Acuerdo sobre Salvaguardias. En la medida en que cualquier observación incluida en la primera comunicación de los Estados Unidos pueda sugerir otra cosa, los Estados Unidos desean rectificarla para precisar su punto de vista.

4.154 La aseveración de Corea según la cual el Grupo Especial necesita examinar información complementaria acerca de los precios se apoya principalmente en una afirmación aislada hecha en el dictamen discorde de la integrante de la Comisión, Sra. Crawford, de que las ventas a precio inferior no eran mayores durante 1998 y en los datos provisionales de 1999 que en períodos anteriores (informe de la USITC, página I-71). Pero con respecto al hecho en que efectivamente se basó la USITC en lo referente a los precios, incluso la Sra. Crawford reconoció expresamente que existían ventas a precios inferiores en forma persistente y generalizada. La Sra. Crawford simplemente hizo menor hincapié en ese hecho.

4.155 Una lectura cuidadosa de los pasajes exactos de la comunicación de Corea que sirven de base a su pedido de datos complementarios acerca de los precios muestra que Corea, en realidad, está pidiendo que el Grupo Especial extraiga conclusiones sobre los hechos distintas de las que estableció la USITC. Corea no tiene más fundamentos que la conjetura para afirmar que el Grupo Especial necesita llevar a cabo un examen de los datos que figuran en el expediente confidencial para verificar si las alegaciones gratuitas de Corea tienen o no alguna validez. La versión completa de la declaración oral de los Estados Unidos en la segunda sesión de la primera reunión del Grupo Especial contiene una refutación, punto por punto, de los fundamentos de Corea para sostener la necesidad de obtener informaciones del expediente confidencial acerca de los precios.

4.156 En un último esfuerzo para convencer al Grupo Especial de la necesidad de obtener datos confidenciales sobre los precios, Corea cita una afirmación que figura en la comunicación posterior a la audiencia que presentó a la USITC. En ella se trata de una discrepancia entre las partes interesadas en el procedimiento administrativo acerca de si en 1998 aumentó o no el margen en que los productos importados se vendieron por debajo del precio de los productos nacionales. Corea no ha controvertido la incidencia de las ventas a bajo precio, que eran el hecho concreto referente a los precios que interesaba a los efectos de las constataciones de la Comisión. La USITC, en los fundamentos de su constatación de que las importaciones hicieron bajar los precios en el mercado interno, no mencionó ninguna acentuación de los márgenes de venta por debajo del precio interno, ni se basó en tal cosa. Por lo tanto, Corea no ha demostrado la necesidad de que el Grupo Especial conozca datos confidenciales para examinar la impugnación hecha por Corea de las constataciones y conclusiones de la Comisión acerca de los precios.

E. SEGUNDA COMUNICACIÓN ESCRITA DE COREA

4.157 La segunda comunicación escrita de Corea, en su propio resumen, es la que sigue.

1. Cuestiones jurídicas preliminares

a) Información confidencial

4.158 Corea y el Grupo Especial carecen todavía de informaciones fundamentales que los Estados Unidos han retenido por motivos de confidencialidad.

4.159 Los Estados Unidos han desechado sistemáticamente las solicitudes de Corea como superfluas. Sin embargo, los datos fragmentarios presentados efectivamente por los Estados Unidos han confirmado precisamente lo contrario:

1) El resumen no confidencial de las importaciones que figura en la determinación de la USITC no corresponde con exactitud a los niveles reales de las importaciones en 1998 y 1999, como lo demuestra la carta de los Estados Unidos de 16 de febrero.

2) Las informaciones presentadas por los Estados Unidos acerca de *Geneva Steel* son incompletas y, en consecuencia, inducen a error.

3) Las informaciones presentadas por los Estados Unidos en su carta de 23 de abril acerca de *Lone Star* confirman de modo similar una situación muy distinta de la que los Estados Unidos habían presentado antes.

4.160 Por último, los datos sobre los precios que los Estados Unidos presentaron en su carta de 23 de abril siguen siendo fragmentarios debido a las reglas sobre confidencialidad aplicadas por los Estados Unidos. No obstante, los datos siguen confirmando que las ventas por debajo del precio eran una situación propia del mercado.

4.161 Los datos disponibles confirman la necesidad de las siguientes informaciones complementarias:

1) Los Memorandos Económicos confidenciales utilizados para evaluar las propuestas sobre medidas correctivas y los efectos de las diversas posibilidades para la rama de producción de los *Estados Unidos* (véase *infra*).

2) Los documentos utilizados por el Presidente en el procedimiento deliberativo por el que llegó a la determinación referente a la medida de salvaguardia.

3) La versión confidencial del informe interno de la USITC, con explicaciones más completas sobre la situación de la rama de producción.

b) El Grupo Especial debe pronunciarse sobre las cuestiones planteadas por Corea tanto respecto de la investigación de los Estados Unidos como respecto de la medida de salvaguardia

4.162 Con respecto a la cuestión de la economía procesal, Corea insta al Grupo Especial a hacer uso de sus facultades discrecionales para pronunciarse sobre las cuestiones planteadas acerca de la medida de salvaguardia incluso después de constatar errores en la investigación de la USITC, debido a los considerables efectos persistentes de la medida de los Estados Unidos sobre el comercio.

c) Norma de examen

4.163 Corea pide que el Grupo Especial, de conformidad con el artículo 11 del ESD y la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, lleve a cabo una "evaluación objetiva de los hechos".

d) El Grupo Especial debe rechazar las objeciones de los Estados Unidos a la presentación de informaciones no incluidas en el expediente sobre la base de la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*

4.164 Corea desea complementar sus argumentos anteriores sobre esta cuestión con la reciente declaración del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, en que reconoce que "*un Miembro de la OMC* no se limita simplemente a repetir argumentos que las *partes interesadas* expusieron a las autoridades competentes ...".

2. Argumentos jurídicos

a) La medida de salvaguardia

i) La medida de los Estados Unidos no se ajusta a los artículos XIII y XIX ni cumple las prescripciones del artículo 5

1) Los requisitos del artículo XIII y del artículo 5 deben interpretarse en conjunto

4.165 La correcta interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIII debe derivar del hecho de que la OMC constituye un único tratado. En consecuencia, todas las disposiciones del tratado deben aplicarse con la plenitud de su eficacia. El párrafo 2 del artículo II del Acuerdo sobre la OMC manifiesta expresamente el propósito de los negociadores de la Ronda Uruguay de que las disposiciones de los Acuerdos de la OMC y los acuerdos comerciales multilaterales incluidos en los Anexos 1, 2 y 3 se interpretaran en conjunto. Por otra parte, como acertadamente indica el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, la Nota interpretativa general del Anexo 1A establece que "[e]n caso de conflicto entre una disposición del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y una disposición de otro Acuerdo incluido en el Anexo 1A … prevalecerá, *en el grado en que haya conflicto*, la disposición del otro Acuerdo". En este caso los Estados Unidos no han aducido que existiera, ni existe, conflicto alguno entre ninguna de las disposiciones del artículo XIII, que regula los contingentes arancelarios, y las disposiciones del artículo 5. El Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que el objeto y fin de ese Acuerdo es "aclarar y reforzar las disciplinas del GATT de 1994". El artículo XIX se menciona específicamente, pero no exclusivamente: todas las disciplinas del GATT de 1994 están incorporadas.

4.166 Los Estados Unidos pretenden extraer grandes consecuencias del hecho de que el artículo 5 no incluya cada uno de los conceptos que figuran en el artículo XIII, y alega en lo esencial que el "propósito" de los negociadores fue "excluir" ciertas obligaciones y derechos que figuran en el artículo XIII. Corea entiende que la determinación del "propósito" de los negociadores es imposible de determinar y equívoco, salvo en la medida en que los negociadores efectivamente sabían, sobre la base de la Nota al Anexo 1A, que los Acuerdos del GATT y el GATT de 1994 se interpretarían en conjunto salvo en caso de conflicto.

2) Párrafo 1 del artículo 5: los contingentes arancelarios son restricciones cuantitativas

4.167 Corea señala que la posición de los Estados Unidos ha consistido en apoyarse en uno de los artículos del GATT de 1994, el artículo XI, para definir una restricción cuantitativa, y en desechar otro artículo del GATT de 1994, el artículo XIII, sobre la base de que este último, en lo esencial, ha sido derogado por el artículo 5. Los Estados Unidos, sin embargo, en ningún momento aclaran por

qué ha quedado derogado sólo uno de los artículos del GATT de 1994 y no los dos, o ninguno de ellos.

3) La medida de los Estados Unidos es un contingente arancelario: conforme al párrafo 1 del artículo 5 y el artículo XIII, debió haberse fijado el límite global

4.168 Es absurdo plantear, como lo hacen los Estados Unidos, que la determinación de si una medida es o no un contingente arancelario depende de si el Miembro respectivo la ha organizado en forma legal y adecuada. Tal razonamiento constituye un círculo vicioso y permitiría a los Miembros eludir todas las prescripciones del artículo XIII por la vía de no cumplir alguna de sus prescripciones. Por otra parte, no todos los contingentes arancelarios deben tener una cuantía global fija. El párrafo 2 a) del artículo XIII dispone la fijación de la cuantía global del contingente "siempre que sea posible". Por ejemplo, las licencias de importación están previstas como una alternativa del contingente global. Los Estados Unidos no han dado una justificación adecuada de los motivos por los que el Presidente llegó a la conclusión de que no era posible fijar un límite global del elemento contingentario del contingente arancelario a pesar de que la mayoría de la USITC había constatado que era "posible" hacerlo.

4) Párrafo 2 a) del artículo 5: los contingentes arancelarios son "contingentes" en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 5

4.169 El significado claro de "contingente" se aplica tanto a los contingentes "simples" como a los contingentes arancelarios.

4.170 Cuando sólo se imponen aranceles, el artículo I exige que se apliquen en régimen NMF, con igual nivel para todos los proveedores. En cambio, cuando se aplican "contingentes", el párrafo 2 d) del artículo XIII exige que se asignen de conformidad con la proporción aportada por cada Miembro a las importaciones de un período representativo. En otras palabras: no pueden asignarse contingentes iguales a cada país abastecedor, cualquiera que haya sido su participación anterior. La razón de esto es que la "discriminación" adopta un sentido distinto respecto de los contingentes y respecto de los aranceles. Por este motivo, el párrafo 2 del artículo XIII exige que no se alteren las pautas del comercio anterior.

4.171 Del mismo modo, un arancel combinado con un contingente no tiene iguales efectos en el comercio que un arancel simple: la cantidad fijada puede entrar con el tipo consolidado, lo que repercute en la medida en que el arancel habrá de afectar al comercio. Existe una preferencia de costos implícita en favor de las importaciones del "contingente" realizadas con el tipo consolidado.

ii) Cualquiera que sea la naturaleza de la medida, ésta viola el párrafo 1 del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7 porque no se limitó a la medida y el tiempo necesarios para reparar el daño y facilitar el reajuste

1) Sentido real de lo que los Estados Unidos entienden por fundamentación *a posteriori*

4.172 Los Estados Unidos sostienen que la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos* les permite presentar "una justificación *a posteriori* de la admisibilidad de la medida en el momento de su aplicación". (Corea no está de acuerdo con esta interpretación. Corea entiende, además, que los Estados Unidos ni siquiera han dado una explicación "*a posteriori*" de la medida correctiva que aplicaron.) El absurdo de las especulaciones de los Estados Unidos sobre lo que "podría haber justificado" un contingente arancelario del 19 por ciento pone de relieve los peligros de un criterio que permitiese a los Miembros suplir sus omisiones "sobre la marcha". Una "prescripción" que pudiera eludirse tan fácilmente no sería prescripción alguna y cancela los requisitos del párrafo 1 del artículo 5 ("en la medida necesaria"). Como se analiza a continuación, el

argumento de los Estados Unidos se apoya en una interpretación excesivamente amplia del asunto *Corea - Productos lácteos.*

2) El significado de *Corea - Productos lácteos* y las obligaciones del párrafo 1 del artículo 5

4.173 Corea considera que la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos* debe examinarse en su debido contexto jurídico. La cuestión planteada al Órgano de Apelación era si el párrafo 1 del artículo 5, conforme a sus términos, exigía o no una constatación expresa de que la medida, en ese caso una restricción cuantitativa, era "necesaria". Aunque el Órgano de Apelación rechazó los términos amplios del Grupo Especial respecto de las obligaciones establecidas por el párrafo 1 del artículo 5, su decisión no se extendía más allá de la cuestión planteada: el alcance de la obligación de justificar una restricción cuantitativa en caso de que la medida correctiva impuesta esté o no en conformidad con el promedio de las importaciones en los tres años representativos.

4.174 Corea reitera que la decisión dictada en el asunto *Corea - Productos lácteos* se aplica a este asunto porque la medida de los Estados Unidos es una restricción cuantitativa en forma de contingente arancelario. Por lo tanto, los Estados Unidos deben demostrar, ya sea que la medida no redujo las importaciones por debajo del nivel de los tres últimos años representativos, o bien que esa restricción mayor de las importaciones era "necesaria".

3) El párrafo 1 del artículo 5 impone una obligación aun cuando la medida no sea un contingente arancelario

4.175 Es importante señalar que el Órgano de Apelación ha observado también que el párrafo 1 del artículo 5 impone una obligación que se aplica independientemente de la forma particular de la medida de salvaguardia.

i) Se requería en este caso una justificación expresa en la determinación misma

4.176 Cuando las autoridades competentes formulan una constatación expresa según la cual determinados niveles de medidas correctivas son "suficientes" y otros son "excesivos", el Miembro tiene una obligación positiva de explicar por qué es "necesaria" una medida inequívocamente más rigurosa.

ii) La demostración *prima facie* por Corea de que la medida de salvaguardia excedió de lo "necesario"

4.177 Aun en el caso de que esta obligación se interprete estrictamente -sin exigir una justificación separada y explícita- esa justificación tiene que encontrarse, sin embargo, en la adopción de la decisión. Corea no ve ninguna. A su juicio, los elementos de juicio deductivos sobre los efectos que tenía por objeto producir la medida dictada por el Presidente son los que siguen:

1) El total proyectado de las importaciones "dentro de contingente" era de unas 63.000 toneladas cortas (sobre la base de siete abastecedores importantes). (Los datos actuales indican una importación total "dentro de contingente" de 64.067 toneladas.)

2) Cabía esperar un volumen muy limitado de importaciones "fuera de contingente" con el nivel arancelario del 19 por ciento:

   i) el derecho impuesto equivalía a entre 6 y 10 veces el nivel del tipo consolidado;

ii) cada país abastecedor podía suministrar 9.000 toneladas cortas a tipos consolidados;

iii) dos proveedores muy importantes (el Canadá y México) no quedaban controlados;

iv) los tubos importados y los nacionales podían sustituirse muy fácilmente;

v) la rama de producción estadounidense tenía una importante capacidad ociosa, y la capacidad de producción del país excedía del consumo.

3) El total de las importaciones, excluidos el Canadá y México, equivalió a 78.671 toneladas entre marzo de 2000 y febrero de 2001. De ese total, sólo 14.604 toneladas entraron con el tipo de derechos del 19 por ciento. Las importaciones dentro de contingente alcanzaron un total de 64.067 toneladas.

4) El único análisis económico realizado con el fin de cumplir las obligaciones del párrafo 1 del artículo 5 consistió en los Memorandos Económicos.

4.178 Todos estos hechos demuestran que el nivel muy importante de restricción de las importaciones debió haberse previsto y que la medida adoptada por el Presidente excedió de lo que la USITC indicó como "necesario".

4.179 Si los Estados Unidos disponen de datos confidenciales que demuestran que la medida del Presidente no tendía a reducir las importaciones por debajo del nivel de 151.124 toneladas definido como "necesario" por la USITC, los Estados Unidos deben presentarlos. Corea plantea que, a falta de una demostración positiva por los Estados Unidos del "nivel que se proponían alcanzar", y de una negativa de los Estados Unidos, acompañada por pruebas, de que el nivel resultante de la restricción haya sido inferior al que se procuraba con la medida, el nivel efectivo de las importaciones constituye la mejor prueba acerca del objetivo que la medida procuraba para las importaciones.

iii) La carga de la prueba acerca de si la medida estaba o no en conformidad con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5

4.180 En primer lugar, Corea considera que es obligación de los Estados Unidos, conforme al párrafo 1 del artículo 5 interpretado junto con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, demostrar, en su informe publicado, la necesidad de la medida. La obligación de los Estados Unidos a este respecto es independiente, y su omisión de cumplirla constituye en sí misma una infracción.

4.181 Ni la Proclamación ni el memorando que la apoya ofrecen ningún análisis ni justificación de la medida. Corea observa, sin embargo, que en su carta de 23 de abril los Estados Unidos han reconocido la existencia de otros memorandos y documentos, tanto confidenciales como no confidenciales, que acompañaron la decisión del Presidente. Sin embargo, según los Estados Unidos, esos documentos son "superfluos" o bien los Estados Unidos pueden retenerlos a su antojo sobre la base de que son contradictorios con la decisión final del Presidente.

4.182 Basándose en las pruebas deductivas analizadas más arriba, Corea considera que ha cumplido su carga de la prueba en cuanto a acreditar *prima facie* que la medida del Presidente fue excesiva y se adoptó con infracción del párrafo 1 del artículo 5. Los Estados Unidos no han demostrado (ni han intentado siquiera demostrar) que la medida fuese necesaria, ni que el nivel de restricción de las importaciones a que dio lugar fuese el que se procuraba.

iv) El párrafo 1 del artículo 5 impone una obligación permanente

4.183 La obligación de aplicar medidas de salvaguardia únicamente en la medida necesaria es una obligación permanente. Confirma esta conclusión el texto del párrafo 1 del artículo 5: "sólo aplicará". En este caso, los datos sobre las importaciones efectivas confirman que la medida, en la forma en que se impuso, es "excesiva", ya que las importaciones se encuentran muy por debajo del nivel de 151.124 toneladas cortas que la mayoría de la USITC consideró "necesario". Teniendo en cuenta que la medida tal como fue aplicada excede de "la medida necesaria", debe ser retirada o liberalizada en conformidad con el párrafo 4 del artículo 7. Los Estados Unidos están llevando actualmente un "examen de mitad de período" en este caso con arreglo al artículo 204 de la Ley de Comercio Internacional de 1974, que permite al Presidente "reducir, modificar o cancelar" la medida. Corea insta al Grupo Especial a que imparta orientación e instrucciones a los Estados Unidos acerca de la necesidad de la modificación o cancelación.

v) Las obligaciones del párrafo 1 del artículo 5 deben interpretarse junto con las que imponen el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4

4.184 El párrafo 1 del artículo 3 impone una obligación independiente por la que la investigación, las constataciones y las conclusiones de las autoridades competentes deben demostrar los fundamentos jurídicos y fácticos de la medida. También el párrafo 1 del artículo 5 está relacionado por su texto con el párrafo 2 c) del artículo 4, ya que el nivel "necesario" debe estar destinado a remediar el daño grave que resulte en el "análisis detallado".

vi) Al eximir de la medida al Canadá y México, los Estados Unidos violaron el artículo 2 y las disposiciones del artículo I, el párrafo 1 del artículo XIII y el artículo XIX

1) La correcta interpretación de la nota 1 de pie de página: decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*

4.185 La posición de Corea es que resulta imposible interpretar el dictamen del Órgano de Apelación en el sentido de que la última frase de la nota 1 de pie de página es independiente del resto de esa nota, como parecen alegar los Estados Unidos. La nota 1 de pie de página no se aplica a los actos de un único país, como los Estados Unidos, sino a una unión aduanera.

4.186 Corea no interpreta el argumento de los Estados Unidos en el sentido de que el artículo XXIV les da por sí solo una "excepción" respecto de la violación del párrafo 2 del artículo 2. De cualquier modo, esa posición es insostenible porque la "excepción" sólo podría "invocarse" caso por caso con arreglo a la estructura del TLCAN. Por otra parte los Estados Unidos tendrían que superar los obstáculos que para tal defensa presenta la Nota interpretativa general del Anexo 1A del GATT de 1994: el párrafo 2 del artículo 2 prevalece sobre el artículo XXIV en caso de conflicto.

b) La investigación de la USITC sobre el aumento de las importaciones, el daño grave y la relación causal

i) La medida de los Estados Unidos es incompatible con el artículo XIX y el artículo 2 porque las importaciones no tuvieron un aumento súbito, agudo y reciente

4.187 Los Estados Unidos sostienen que el análisis de los dos períodos semestrales (los últimos 12 meses) es "arbitrario", "artificioso" y "fraguado". Además, los Estados Unidos alegan que la USITC no reunió ni evaluó datos por períodos semestrales de 1998. El argumento de los Estados Unidos no puede convencer porque se disponía de los datos referentes a las importaciones, así como de los indicadores relativos al daño, y la legitimidad de tal análisis "en dos períodos" ya ha sido demostrada por la propia USITC. Los datos más recientes, por definición, son los más pertinentes. La posición de los Estados Unidos según la cual "difícilmente podría bastar un período de un año" es

inexacta y está contradicha específicamente por la advertencia del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* contra el empleo de "cualquier otro período de varios años". El "período reciente" es el último período anual de la investigación, y una disminución en el período semestral de los datos provisionales constituiría la prueba más pertinente del período reciente.

4.188 El Órgano de Apelación justificó la necesidad de ese criterio jurídico preciso basándose en que el artículo XIX suministra un recurso extraordinario que se aplica al comercio leal: "su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas". Esto no equivale a decir que sólo deban reunirse datos correspondientes a un año. Al analizar los datos obtenidos, la investigación destinada a evaluar si las importaciones de las mercancías de que se trata se han producido o no "en tal cantidad, ... y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave" debe concentrarse en el período de un año más reciente.

1) El aumento en términos absolutos

4.189 Los Estados Unidos ya no pueden controvertir el hecho de que la tendencia de las importaciones en términos absolutos mostró una disminución durante 12 meses a partir del segundo semestre de 1998. La carta de los Estados Unidos de 16 de febrero demuestra claramente que los datos públicos (que incluyen productos de tipo ártico y de acero aleado) no representan con exactitud las importaciones de las mercancías de que se trata en los semestres primero y segundo de 1998 y 1999.

2) El aumento en términos relativos

4.190 Los Estados Unidos afirman de manera reiterada -y en forma inexacta- que las importaciones en relación con la producción alcanzaron su punto más alto en el primer semestre de 1999. Los Estados Unidos, habiendo hecho esta afirmación, no han controvertido directamente que las importaciones en relación con la producción disminuyeron en el primer semestre de 1999 en comparación con el segundo de 1998. Esto constituye, en efecto, un hecho incuestionable.

ii) Los Estados Unidos no han demostrado que la rama de producción estadounidense de tubos estuviera sufriendo un daño grave, como lo requieren el artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 3 y los párrafos 1 y 2 del artículo 4

1) Los Estados Unidos no cumplieron los requisitos del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4

4.191 El Órgano de Apelación, en el asunto *Argentina - Calzado*, interpretó el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 en el sentido de que obligan a las autoridades a explicar adecuadamente en qué forma llegaron a sus conclusiones y especificar los datos en que se basaron para esas conclusiones de hecho y de derecho. El Órgano de Apelación lo confirmó en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*. Corea no sostiene que las decisiones de la USITC deban ser unánimes, sino que los datos en que se basan y las conclusiones a las que llegan fueron contradictorias y, en consecuencia, era preciso conciliarlos.

4.192 A juicio de Corea, es sorprendente la posición de los Estados Unidos según la cual la diferencia entre la "amenaza" y el daño actual no es más que una cuestión de "grado" y "oportunidad". La rama de producción sólo puede ser objeto de daño grave y de menoscabo general significativo o no serlo, como reconoció el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*. Los Estados Unidos se limitan a replicar que "los miembros de la Comisión no llegaron a constataciones sobre los hechos en sentido contrario". Pero los datos en que se basaron y las conclusiones a que llegaron fueron contradictorios. Como esas constataciones contradictorias no fueron conciliadas, no se cumplen los requisitos del párrafo 1 del artículo 3 y los párrafos 1 y 2 del artículo 4.

2) Los datos están viciados porque incluyen información sobre otras ramas de producción

i) "La rama de producción de tubos"

4.193 El párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 disponen que la rama de producción debe definirse como los productores del producto similar o directamente competidor. La omisión de la USITC, al no cerciorarse de que los efectos de la coyuntura desfavorable del mercado de los productos tubulares para campos petroleros no contaminara la información referente a los tubos de conducción determinó que los datos en que se basó no fuesen aptos a los fines de los factores de daño del párrafo 2 a) del artículo 4.

ii) *Geneva* y *Lone Star*

4.194 A juicio de Corea, la declaración de los Estados Unidos acerca de *Geneva* no da respuesta a la pregunta formulada por el Grupo Especial, por las mismas razones que observó la integrante de la Comisión, Sra. Crawford. Específicamente:

1) La referencia utilizada por los Estados Unidos a que "*Geneva Steel* no fabricaba otros productos en las plantas en que se fabricaban tubos de conducción" alude al informe interno en que se menciona la fabricación de <u>otros productos de tubos</u>.

2) El problema consistió en que *Geneva* cerró uno de sus hornos de fundición y atribuyó el cierre al mercado de los tubos de conducción. Sin embargo, ese cierre fue provocado por la situación de sus mercados principales: el acero laminado en caliente en rollo y en chapas.

4.195 La USITC aceptó indebidamente meras aseveraciones de testigos de la rama de producción nacional acerca de *Geneva*. En cambio, en el caso de los tubos con doble estampado procedentes de Corea la USITC insistió en que tendría que determinarse la <u>cantidad exacta</u>. La USITC consideró que una información menos precisa no podía utilizarse. Semejante diferencia de criterios en dos cuestiones análogas no puede justificarse.

4.196 Por añadidura, en lo que respecta a *Lone Star* la Sra. Crawford resulta estar en lo cierto: la imputación de los gastos administrativos, de venta y de carácter general hecha por *Lone Star* tuvo la consecuencia de "reducir sustancialmente" sus ingresos de explotación y también los del conjunto de la rama de producción.

4.197 Por último, Corea observa que los Estados Unidos admiten en lo esencial que los demás miembros de la Comisión <u>no se refirieron</u> a las cuestiones relativas a *Geneva* y *Lone Star*.

iii) Las imputaciones de costos redujeron artificialmente la rentabilidad de la rama de producción de tubos

4.198 Los datos sobre *Lone Star* confirman la posición de Corea de que los datos, debidamente analizados respecto de los tubos exclusivamente, revelan resultados financieros considerablemente distintos alcanzados por esa rama de producción. Esta cuestión no fue investigada suficientemente ni resuelta en la forma que requieren el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 4.

4.199 Con respecto a la cuestión de si los envíos de productos tubulares para campos petroleros se redujeron o no en medida desproporcionada en comparación con los envíos de tubos de conducción en el período comprendido entre fines de 1998 y fines de 1999, la prueba documental 48C presentada por Corea en la primera reunión sustantiva demuestra la inexactitud de las manifestaciones de los Estados Unidos. Con respecto a la posición de los Estados Unidos según la cual los costos fijos, como los gastos generales y los gastos administrativos, de venta y de carácter general, son relativamente

insignificantes, basta el ajuste de un solo productor -*Lone Star*- para que la rentabilidad de la rama de producción se incremente en un porcentaje que llega al 33 por ciento según los Estados Unidos. El efecto que puede tener la imputación excesiva de gastos administrativos, de venta y de carácter general y gastos generales fijos por todos los productores que fabricaban productos tubulares para campos petroleros y tubos de conducción puede suponerse considerable con toda certeza.

c) La coyuntura desfavorable de la rama de producción era temporal y su situación estaba mejorando al final del período

4.200 Los Estados Unidos insisten en que se produjeron daños en 1998 y el período de los datos provisionales de 1999. Sin embargo, Corea observa que el dictamen de la mayoría de la USITC y el dictamen separado sobre el daño se apoyan en el segundo semestre de 1998 y el primero de 1999 como período de daño. Corea considera que el Grupo Especial debería aclarar esta cuestión con los Estados Unidos. Además, los Estados Unidos no han respondido al argumento de Corea sobre la importancia del hecho de que se hubieran incorporado en la industria de los tubos dos nuevos productores. Corea considera que esta prueba, junto con las pruebas sobre desembolsos generales de capital realizados por la rama de producción, confirma que la rama de producción estadounidense también comprendía el carácter aislado y temporal de la "coyuntura desfavorable".

4.201 Los Estados Unidos sostienen que la mejora experimentada por la rama de producción al final del período no impide una constatación de daño grave. Corea recuerda la decisión del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* en el sentido de que el período más pertinente es el final del período objeto de investigación porque el párrafo 1 del artículo 2 exige que la rama de producción esté sufriendo un daño grave cuando se impone la medida. Los Estados Unidos sostienen que las pruebas referentes a la recuperación de la rama de producción eran "sólo anecdóticas". Desconocen el hecho de que las pruebas de esa recuperación se citaron expresamente por los miembros de la USITC y formaron la base de la recomendación sobre medidas correctivas tanto en el dictamen de la mayoría como en el dictamen separado sobre el daño.

4.202 Los Estados Unidos también alegan que los datos sobre aumento de los precios constituyen información "ajena al expediente". Corea ha demostrado, en su comunicación escrita de respuesta al pedido de los Estados Unidos de que se excluyeran ciertos datos, que esa información figuraba en el expediente de la USITC en la etapa referente al daño. También contradice a los Estados Unidos la información que consta en el expediente acerca del aumento de precios de entre 25 y 30 dólares. Ese aumento no se debía al mayor precio de las materias primas. Por último, como señaló Corea en su primera comunicación escrita, en el momento de la decisión de la USITC los anuncios sobre aumentos de precios alcanzaban a 80 dólares por tonelada (como señalaron las empresas declarantes y la integrante de la Comisión Sra. Crawford). Estas pruebas indican que la rama de producción no estaba sufriendo ya el daño que requieren el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 b) del artículo 4.

d) Los Estados Unidos no demostraron la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave, con infracción de lo dispuesto en el artículo XIX y el artículo 4

i) No hubo coincidencia entre las tendencias de las importaciones y los resultados de la rama de producción nacional

4.203 Los Estados Unidos alegan que no es preciso que exista coincidencia de las tendencias para una constatación de relación de causalidad. Sin embargo, el Grupo Especial y el Órgano de Apelación, en el asunto *Argentina - Calzado*, se manifestaron con toda claridad sobre esta cuestión.

4.204 Los Estados Unidos alegan ahora ante el Grupo Especial que los hechos explican por qué no coincidían las tendencias; pero los hechos que presentan no son exactos:

1) La información sobre las demoras contradice la posición de los Estados Unidos. En realidad, la mayor parte de las mercancías se vende antes de su entrada en los Estados Unidos.

2) No es exacta la afirmación de los Estados Unidos según la cual la USITC no comparó datos del primer semestre de 1998 con datos del segundo.

3) La diferencia entre las tendencias de la importación y la situación de la rama de producción nacional no es de poca importancia.

ii) Las condiciones de la competencia no demostraban que existiese una relación causal entre el aumento de las importaciones y los resultados de la rama de producción

1) Los tubos con doble estampado

4.205 La USITC no examinó adecuadamente los efectos que tenían en el mercado los tubos con doble estampado: el hecho de que esos tubos se vendían en realidad como tubos corrientes y, en consecuencia, no competían con los tubos de conducción. La circunstancia de que se hubiera debatido durante varios años la correcta clasificación de esos tubos apoyaba la conclusión de que los efectos podían ser de gran peso.

2) Las importaciones no provocaron la baja de los precios

4.206 Los Estados Unidos no se han referido al argumento de Corea de que los datos confirman que la menor rentabilidad de la rama de producción de tubos fue causada principalmente por el aumento del costo unitario y no por la baja de los precios de los tubos.

4.207 La defensa que los Estados Unidos hacen de las constataciones de la USITC se apoya en tres niveles de pruebas para demostrar que las importaciones habían impulsado a la baja los precios y, por lo tanto, la rentabilidad:

1) **Declaraciones incluidas en respuestas a cuestionarios.** Pero la aceptación de esas declaraciones no puede sustituir un análisis de datos sobre la verdadera fijación de los precios.

2) **Disminuciones en los datos sobre el valor unitario medio.** Los datos sobre precios unitarios medios de los productos importados no son dignos de crédito porque se basan en información pública, que incluye otros productos que no son el "producto similar" objeto de la investigación.

3) **Los datos de la USITC sobre los precios.** Estos datos no demostraban que las importaciones hubieran provocado una baja de los precios.

iii) Los datos sobre los precios que presentaron los Estados Unidos

4.208 Como explicaron los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva, la mayoría de la USITC no evaluó las tendencias en las ventas por debajo del precio. Los datos sobre fijación de precios que presentaron los Estados Unidos confirman que las importaciones no provocaron la baja de los precios:

1) Las ventas por debajo del precio representaban en general un aspecto de la competencia.

2) Las ventas por debajo de los precios de ningún modo se acentuaron en el período comprendido entre julio de 1998 y junio de 1999 en comparación con el período más satisfactorio para la rama de producción (de enero de 1997 a junio de 1998).

3) En el caso del Producto 5, los datos confirman que las importaciones se efectuaron a precios superiores a los del mercado interno, mientras que en el caso del Producto 6 los precios internos muestran disminución aunque no existiera competencia de las importaciones.

e) Cualquier posible daño tuvo por causa otros factores

i) El método aplicado por los Estados Unidos es contrario al párrafo 2 b) del artículo 4

4.209 A juicio de Corea, la orientación y el orden de la evaluación de "otros factores" por los Estados Unidos en este asunto fueron contrarios a lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4. La USITC empieza por un análisis de los efectos combinados de otros factores junto con las importaciones y determina si, todos juntos, causan o no un "daño". La USITC no evalúa de manera independiente si las importaciones tienen o no una relación "sustancial y genuina" con el daño grave. El hecho de que las importaciones puedan ser una causa de daño mayor que otro factor considerado individualmente no puede determinar que las importaciones hayan causado un daño grave.

4.210 La mayoría de la USITC se apoyó principalmente en un análisis de dos períodos para evaluar la relación causal. Comparó el período de 1994-1996 con el formado por 1998 y el primer semestre de 1999. Sin embargo, las importaciones no presentaban un crecimiento mayor. La USITC también supuso indebidamente que los efectos de la crisis del sector del petróleo y el gas podían apreciarse en su totalidad por referencia con el nivel del consumo aparente en 1999. Este análisis desconocía el hecho muy significativo de que se había registrado una disminución del 30 por ciento en el consumo aparente entre el primer semestre de 1998 y el primero de 1999. Además, esa disminución coincidió con un aumento del 25 por ciento de la capacidad de producción nacional (en términos anualizados) debido a la incorporación en curso de una nueva capacidad de producción de importante volumen.

4.211 De este modo, la USITC no determinó y aisló debidamente los efectos de todas las demás "diferencias" entre uno y otro período, en particular el aumento de la capacidad, la reducción de los mercados de exportación y la disminución del consumo interno.

ii) Los Estados Unidos no toman en consideración el efecto cumulativo de todos los demás factores

4.212 Corea observa que la defensa invocada por los Estados Unidos de su decisión sobre la relación causal parte de una premisa falsa: "la USITC se cerciora de que el daño causado por cualquier otro factor, o todos ellos juntos, no sea suficiente para romper la relación de causalidad". Los Estados Unidos, en realidad, no hacen esto porque están impedidos legalmente de proceder así. El único modo de asegurar que no se atribuya a las importaciones el daño causado por otros factores (individual o cumulativamente), en conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, consiste en considerar todos los demás factores "cumulativamente". En este caso, el efecto fundamental de la crisis del sector del petróleo y el gas, que provocó la espectacular caída del consumo a partir de su máximo registrado en 1997, y la acumulación de una importante capacidad "ociosa" en la rama de producción nacional con el añadido de dos nuevos productores, la eliminación de mercados de exportación y la feroz competencia interna consiguiente fueron otros tantos factores que, combinados, "diluían de tal modo los efectos" de las importaciones que éstas dejaban de ser una causa sustancial de daño.

iii) La USITC debió haber investigado como "otro factor" la sustitución de la fabricación de productos tubulares para campos petroleros por la de tubos de conducción

4.213 Con respecto a la sustitución de la fabricación de productos tubulares para campos petroleros por la de tubos de conducción, los Estados Unidos no investigaron debidamente esa cuestión conforme a sus obligaciones derivadas del artículo 3 y el párrafo 2 a) del artículo 4.

iv) La medida de salvaguardia procuraba reparar daños causados por otros factores

4.214 Cuando se produce un daño causado por varios factores, cada uno de éstos sólo es responsable del daño que efectivamente ha causado. Por lo tanto, el daño debe distribuirse entre todos los factores para asegurar que no se "atribuya" indebidamente a las importaciones el daño causado por otros factores, en violación de lo dispuesto por el párrafo 2 del artículo 4. Los Estados Unidos, en su recomendación sobre medidas correctivas, atribuyeron indebidamente al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores.

f) La determinación de la USITC sobre amenaza de daño violó los párrafos 2 y 4 y el artículo XIX

4.215 Corea reitera su argumento expuesto en su primera comunicación escrita.

g) Los Estados Unidos no demostraron la evolución imprevista de las circunstancias que dio lugar al aumento de las importaciones que causó daño grave

4.216 No existe ningún indicio en la determinación de la USITC de que ésta haya tratado la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias. Por lo tanto, la determinación de la USITC no demuestra una evolución imprevista.

h) La decisión de los Estados Unidos no se ajustó a los requisitos de las medidas de urgencia previstos en el artículo 11 y en el artículo XIX

4.217 Los Estados Unidos pretenden trazar una distinción imposible entre el fundamento jurídico de una medida y la medida misma. Es evidente que una medida de urgencia requiere circunstancias de urgencia.

3. Argumentos jurídicos sobre aspectos procesales

a) Los Estados Unidos violaron la obligación, impuesta por el párrafo 1 del artículo 8 y el párrafo 3 del artículo 12, de celebrar consultas acerca de la medida antes de imponerla

4.218 El comunicado de prensa en que los Estados Unidos se basan calificándolo como "aviso" precedió sólo por pocos días a la imposición efectiva de la medida. Los Estados Unidos no pueden sostener con seriedad que el comunicado de prensa dio a Corea "una oportunidad adecuada" para celebrar consultas previas, como se estipula en el párrafo 3 del artículo 12 y la interpretación del Órgano de Apelación. En opinión de Corea, esto representa un desplazamiento absurdo de una obligación que recae en los Estados Unidos.

4. Conclusión

4.219 El Órgano de Apelación, el 1º de mayo de 2001, en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, reafirmó la premisa medular del asunto *Argentina - Calzado*: "las restricciones a la importación que se imponen a los productos de los Miembros exportadores cuando se adopta una medida de salvaguardia deben considerarse, como hemos dicho, de carácter extraordinario. Y su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la

adopción de tales medidas". Los Estados Unidos no han cumplido esa norma en este caso por las razones que hemos desarrollado plenamente en estos procedimientos del Grupo Especial.

4.220 Por otra parte, teniendo en cuenta la amplitud y el alcance de los errores que vician la investigación de la USITC sobre el daño grave (así como la medida de salvaguardia), Corea pide que el Grupo Especial "sugiera .... formas en que el Miembro interesado podría aplicar las recomendaciones". Concretamente, Corea pide que el Grupo Especial sugiera a los Estados Unidos que cumpla sus obligaciones del régimen de la OMC poniendo fin a su medida de salvaguardia.

F. SEGUNDA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS

4.221 La segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, en su propio resumen, es la que sigue.

1. Introducción

4.222 Está firmemente establecido que el demandante tiene sobre sí la carga de acreditar *prima facie* el incumplimiento de los términos de un acuerdo abarcado. Corea no ha cumplido la carga de presentar esa prueba respecto de la determinación de la USITC sobre el daño grave ni respecto de la decisión del Presidente de los Estados Unidos de aplicar la medida de salvaguardia referente a los tubos.

4.223 Al impugnar la determinación de la USITC sobre el daño grave, Corea y los terceros desconocen la norma de examen aplicable a las diferencias relativas a determinaciones de las autoridades competentes con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, desconocen las reiteradas declaraciones del Órgano de Apelación en el sentido de que el examen de las determinaciones formuladas por las autoridades competentes no debe realizarse *de novo*, y los grupos especiales no deben sustituir el dictamen de las autoridades competentes por otro diferente.

2. Los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 acerca del aumento de las importaciones fueron cumplidos

4.224 Ni en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en las decisiones del Grupo Especial y el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* se especifica cuál es el período exacto que debe examinarse para determinar si las importaciones "han aumentado en tal cantidad" que causan o amenazan causar un daño grave. En el asunto *Argentina - Calzado,* el Órgano de Apelación no consideró que el examen de datos correspondientes a dos o tres años anteriores a la imposición de la medida de salvaguardia fuera incompatible con su advertencia de que el período objeto de investigación debía ser "el pasado reciente".

4.225 El examen por la USITC del aumento de las importaciones, agudo e importante (tanto en términos absolutos como en términos relativos) durante los dos últimos años completos del período investigado, está en plena conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y con los informes del Órgano de Apelación en los asuntos *Argentina - Calzado* y *Estados Unidos - Carne de cordero.* Ninguno de los argumentos de Corea desmiente que se produjo un aumento de las importaciones reciente, súbito, agudo e importante, tanto en términos absolutos como en términos relativos. La única forma en que Corea tiene posibilidades de alegar una disminución de las importaciones consiste en manipular los períodos de tiempo e insistir después en que la comparación que le resulta más favorable es el único método admisible. Pero no existe ninguna disposición en el Acuerdo sobre Salvaguardias que obligue a las autoridades competentes a examinar exclusivamente la evolución comparativa entre las dos mitades del último período de 12 meses respecto del cual se obtuvieron datos.

4.226 Los argumentos de Corea según los cuales la USITC estaba obligada a evaluar únicamente la evolución del período de junio de 1998 a junio de 1999, con exclusión de todos los demás datos sobre las importaciones y todos los demás períodos de tiempo, no están en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, sino que están contradichos por él. La USITC siguió su método de larga data de examinar las importaciones por años civiles, añadiendo períodos correspondientes a los datos provisionales obtenidos (en este caso, los seis primeros meses de 1999 y, a los efectos de la comparación, los seis primeros meses de 1998). La USITC, al emplear el mismo método neutral que utiliza sistemáticamente en sus investigaciones, aseguró que su determinación sobre el daño grave se basaba en una evaluación objetiva, tal como lo exige el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El argumento de Corea según el cual la USITC debió haber prejuzgado sobre los datos y manipulado su método para alcanzar los resultados que Corea prefiere habría obligado a los Estados Unidos a actuar en forma incompatible con el requisito de objetividad del párrafo 2 del artículo 4.

4.227 Las importaciones, examinadas sobre las bases objetivas que los Estados Unidos emplean sistemáticamente, aumentaron en términos absolutos un 67 por ciento de 1996 a 1997 y otro 44 por ciento de 1997 a 1998. En relación con la producción estadounidense presentaron el mismo agudo incremento hacia el final del período objeto de investigación, aumentando de más del 17,2 por ciento en 1996 a más del 23,2 por ciento en 1997 y a más del 42 por ciento en 1998. Los niveles de la importación en relación con la producción nacional siguieron aumentando en los períodos correspondientes a los datos provisionales, con un incremento de más del 36,1 por ciento entre el período de los datos provisionales de 1998 y más del 43,5 por ciento en el de 1999.

3. La constatación de daño grave efectuada por la USITC se ajusta plenamente a los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

4.228 El argumento de Corea según el cual la determinación de la USITC no se ajusta a los artículos 3 y 4 debido a "incoherencias y contradicciones fundamentales" entre los integrantes de la Comisión supone una interpretación inexacta de los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias y una exageración de cualquier divergencia existente entre los miembros de la USITC. El Acuerdo sobre Salvaguardias no exige unanimidad cuando los miembros de una Comisión u otro organismo adoptan la determinación de una autoridad competente. El dictamen de una integrante de la Comisión que no formaba parte de la autoridad competente a los efectos de la respectiva determinación carece de todo efecto probatorio y, ciertamente, no puede considerarse que dé peso a los argumentos de cualquier clase que sin eso pudiera formular Corea sobre la base de los datos del expediente.

4.229 Corea incurre en una gran exageración del grado de divergencia entre los miembros de la Comisión que constataron la existencia de daño grave y las dos integrantes que constataron una amenaza de él. El Grupo Especial no debe tomar en consideración el dictamen de una integrante de la Comisión que no forma parte de la autoridad competente a los efectos de la respectiva determinación, no sólo porque no forma parte de la determinación, sino también porque representa simplemente una apreciación distinta de las pruebas y, por lo tanto, no corresponde atribuirle eficacia probatoria.

4.230 Corea no ha acreditado *prima facie* que la determinación de la USITC sobre el daño grave haya sufrido distorsión alguna por la inclusión de datos relativos a la fabricación de productos tubulares para campos petroleros. En primer lugar, la afirmación de Corea de que la disminución de envíos de tales productos en 1998 fue mucho más aguda que la disminución de los envíos de tubos de conducción es simplemente inexacta. La disminución de los envíos de ambos tipos de tubos en 1998 fue casi idéntica. En segundo lugar, Corea presume en forma inexacta que la mayor parte de los costos unitarios medios corresponde a gastos fijos. En tercer lugar, los datos del expediente de la USITC contradicen la aseveración de Corea de que los resultados de la industria de los tubos de conducción estaban afectados por una disminución desproporcionada de la producción y venta de productos tubulares para campos petroleros a comienzos de 1999. En realidad, en ese período tanto las ventas de tubos de conducción como las de productos tubulares para campos petroleros estaban en equilibrio o en alza.

4.231 Corea no ha demostrado ninguna contradicción entre la constatación de la USITC sobre el daño grave y la definición de "daño grave" que figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias como "menoscabo general significativo". Corea afirma de manera inexacta que la rama de producción estadounidense de tubos sólo había sufrido "una coyuntura desfavorable de un año". Las pruebas del expediente que la USITC tuvo ante sí mostraban que la rama de producción de tubos sufrió un grave deterioro en 1998 y los datos provisionales de 1999. Además, este "menoscabo significativo" era generalizado y amplio.

4.232 No tiene validez alguna el argumento de Corea según el cual los resultados de la rama de producción estaban mejorando al final del período objeto de investigación. Los datos objetivos y cuantificables del expediente de la USITC mostraban un deterioro importante de la situación de la rama de producción desde 1997 hasta junio de 1999, así como en el período de los datos provisionales de 1999 comparado con el similar de 1998. No obstante ello, Corea presentó una colección de declaraciones fragmentarias, a menudo separadas de su contexto, destinadas a mostrar que la rama de producción estaba mejorando al final del período objeto de investigación, o en momentos posteriores. En comparación con los datos firmes y efectivos que muestran un menoscabo general significativo de la rama de producción, no es convincente la colección de declaraciones fragmentarias e interesadas presentada por Corea.

4.233 Además, la calificación que hace Corea de las pruebas en que se basa para sostener que la rama de producción estaba mejorando al final del período adolece de vicios. Por ejemplo, Corea ha alegado que las importaciones estaban disminuyendo al final del período investigado, cuando en realidad aumentaron en mayo y junio de 1999.

4.234 Los anuncios sobre aumentos de precio en que Corea se apoya tampoco prueban que la rama de producción hubiera dejado de estar en una situación de menoscabo general significativo, por varias razones. No existe prueba alguna en el expediente de que esas previsiones sobre aumentos de precios hechas por un reducido número de empresas de la rama de producción se cumplieran efectivamente. Por otra parte, la USITC constató razonablemente que cualquier aumento de precios de esa clase podría atribuirse con suma probabilidad a un aumento de los costos de las materias primas causado por la imposición de medidas antidumping al acero laminado en caliente.

4. La constatación de la USITC sobre la relación causal se ajustó plenamente al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

4.235 Corea afirma de manera inexacta que no hubo coincidencia entre las tendencias de las importaciones y los indicadores de la rama de producción nacional. El Acuerdo sobre Salvaguardias no exige una coincidencia precisa y total entre las tendencias de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional. No es necesario que el aumento de las importaciones y el deterioro de la situación de la rama de producción se produzcan de modo simultáneo; en realidad, corresponde esperar cierto desfase entre la causa y el efecto.

4.236 Los esfuerzos de Corea para demostrar que no hubo coincidencia de las tendencias dependen de su criterio, orientado por los resultados que procura, consistente en dividir el año 1998 en dos períodos semestrales. Ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias obliga ni dispone que se examinen los datos sobre las importaciones y el daño por períodos semestrales, trimestrales o de cualquier otra duración. El párrafo 2 del artículo 4 dispone que la autoridad competente llegue a su determinación sobre la base de una evaluación de pruebas objetivas. El método de la USITC, de atenerse a su práctica de larga data de efectuar comparaciones anuales y de comparar los datos provisionales correspondientes años incompletos con los datos provisionales del período similar del año precedente, se ajusta a esas prescripciones de objetividad. El método que propugna Corea, con el cual la USITC tendría que evaluar las pruebas sobre la base de la comparación interesada de Corea, no cumple esos requisitos de objetividad.

4.237 La tesis de Corea significaría que las autoridades competentes, después de haber recibido y examinado los datos pertinentes, pueden apartarse de sus procedimientos habituales para llevar a cabo comparaciones influidas por prejuicios utilizando datos sobre años incompletos. Si así fuera, la USITC podría haber dividido el año 1998 con igual facilidad en períodos trimestrales. Una comparación por trimestres volvería a indicar que existe coincidencia entre la tendencia de las importaciones y el deterioro de la rama de producción. Las importaciones del tercer trimestre de 1998 fueron superiores a las de cualquier otro trimestre de todo el período de cinco años y medio acerca del cual la USITC obtuvo datos.

4.238 Corea se equivoca al afirmar que el Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a las autoridades competentes a tomar en consideración los efectos de las demás causas en forma conjunta. El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene tal prescripción, y el Órgano de Apelación así lo ha reconocido. La afirmación de Corea de que la USITC debió haber tomado en consideración todas las otras causas de daño en conjunto equivale a la insistencia del Grupo Especial del asunto *Gluten de trigo* en que el aumento de las importaciones tenía que ser susceptible de causar un daño grave "aisladamente". Éste es, esencialmente, el análisis de los Grupos Especiales que el Órgano de Apelación rechazó en sus informes sobre los asuntos *Gluten de trigo* y *Carne de cordero.*

4.239 Corea y las CE no han demostrado que las consecuencias de "otros factores" hayan roto la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave, ni que los efectos de esos "otros factores" -en la medida en que produjeron algún efecto de daño- se hayan atribuido a las importaciones.

4.240 La USITC constató en primer lugar que las importaciones eran una causa importante de daño grave. Lo hizo examinando el volumen del aumento de las importaciones (tanto en términos efectivos como en términos relativos), y la cronología de ese incremento. También tomó en consideración la parte del mercado que ocupaban las importaciones, y la información sobre los precios de los productos importados y de los tubos nacionales. Determinó que las importaciones eran una causa de disminución de los precios y llegó a la conclusión de que la baja de precios provocada por las importaciones daba lugar a pérdidas importantes en las ventas, la participación en el mercado y los ingresos para la rama de producción nacional, así como a deterioros de otros indicadores fundamentales del estado de la rama de producción, como la utilización de la capacidad y el empleo. En síntesis, la USITC constató que había una relación causal directa, es decir, "genuina y sustancial", entre el significativo aumento de las importaciones y el deterioro del estado de la rama de producción nacional.

4.241 La USITC analizó a continuación cada una de las "otras causas" de daño, tanto para evaluar su importancia como para examinar si reducía la importancia que tenía el aumento de las importaciones como causa de daño grave. Al examinar de este modo las "otras causas", la USITC se aseguró de no atribuir indebidamente a las importaciones los efectos de daño que eventualmente pudieran tener los otros factores causales. La USITC manifiesta que no estaba atribuyendo a las importaciones ningún daño causado por otros factores.

4.242 La USITC distinguió en varias formas los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones de los efectos de la menor demanda de los sectores del petróleo y el gas. En primer lugar, observó que la rama de producción nacional había actuado en el pasado con niveles de demanda inferiores sin experimentar las graves pérdidas económicas que sufrió en 1998/1999. En segundo lugar, la USITC distinguió los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones de los efectos de la disminución de la demanda de los sectores del petróleo y el gas reconociendo que las importaciones habían desplazado en el mercado, en forma espectacular, a los proveedores nacionales. La USITC distinguió, además, los efectos del aumento de las importaciones de los efectos de la crisis del petróleo y el gas observando las disminuciones generales de precios en 1998 y los datos provisionales de 1999 incluso en calidades de tubos que no eran sensibles a la demanda de los sectores del petróleo y el gas. Por último, la USITC señaló un consenso entre los productores, los

importadores y los compradores en el sentido de que las importaciones habían desempeñado un papel de importancia en la baja de los precios de los tubos en los Estados Unidos en 1998 y los datos provisionales de 1999. Al identificar separadamente efectos de daño causados por el aumento de las importaciones que eran por completo independientes del mercado del petróleo y el gas, la USITC se aseguró de no atribuir a las importaciones el daño causado por la disminución de la demanda del petróleo y el gas.

4.243 La USITC tomó en consideración la competencia entre los productores nacionales como otro factor que podría causar daño, pero constató que, como la competencia entre productores nacionales siempre había sido un factor presente en el mercado, no explicaba la disminución súbita y aguda de los precios internos y los envíos. También observó que dos empresas habían comenzado la fabricación de tubos en 1998. Reconoció el aumento de la capacidad de producción de la industria nacional, pero constató que el aumento del período de 1994-1998 (inferior al 8 por ciento) era considerablemente inferior al aumento del consumo (de más del 22 por ciento).

4.244 La afirmación de Corea de que se acumuló "una importante capacidad ociosa" es exagerada y poco convincente. Corea concentra la atención en la capacidad ociosa registrada en el período de los datos provisionales de 1999 y sostiene que es imputable a un aumento de la capacidad de producción. En realidad, la capacidad ociosa de ese período se debió en gran medida a una fuerte caída del consumo y no a ningún aumento importante de capacidad de producción nueva. De este modo, la USITC no atribuyó indebidamente al aumento de las importaciones el daño causado por la competencia entre productores nacionales.

4.245 La USITC constató que, aunque había algunos elementos de juicio que mostraban la sustitución, por algunos productores, de la fabricación de productos tubulares para campos petroleros por la de otros tipos de tubos, no parecía que hubiesen pasado a la fabricación de tubos de conducción. Citando la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Gluten de trigo*, las CE alegan en su comunicación presentada como terceros que la USITC debió haber investigado más a fondo este factor y que podía haber evitado la atribución de sus efectos sin cuantificar sus consecuencias exactas. Las CE interpretan de modo inexacto el análisis hecho por el Órgano de Apelación en el asunto *Gluten de trigo*. El Órgano de Apelación, aunque decidió que las autoridades competentes tenían que evaluar "'otros factores' no 'planteados claramente' por las partes interesadas", también rechazó "el argumento de las Comunidades Europeas en el sentido que las autoridades competentes tienen el deber abierto e ilimitado de investigar todos los hechos disponibles que podrían ser pertinentes".

4.246 Todos los elementos de juicio que constaban en el expediente de la USITC indicaban que no se había producido una sustitución importante de fabricación de productos tubulares para campos petroleros por fabricación de tubos de conducción. Los solicitantes afirmaron en la audiencia de la USITC sobre el daño que cualquier posible desvío de la producción habría sido relativamente pequeño. Señalaron que la producción de tubos de conducción había disminuido al mismo tiempo que la de productos tubulares para campos petroleros. No había en el expediente ninguna prueba de lo contrario. El informe de la USITC muestra que la producción de tubos de conducción disminuyó considerablemente en 1998 y los datos provisionales de 1999 (en comparación con los datos provisionales de 1998), lo que hacía inverosímil que el daño grave se hubiera originado por una producción excesiva de tubos de conducción sustitutiva de la fabricación de productos tubulares para campos petroleros. En tales condiciones, la USITC evaluó este factor debidamente y explicó su razonable conclusión de que las disminuciones de la fabricación de productos tubulares para campos petroleros no habían provocado en grado sustancial el daño grave sufrido por la industria de los tubos de conducción.

4.247 La USITC también examinó alegaciones de que la disminución de las exportaciones de la rama de producción nacional era una causa de daño grave más importante que el aumento de las importaciones. Constató que, si bien ese fenómeno acentuó el daño grave causado por el aumento de las importaciones, este último era, con mucho, mayor que la disminución de las exportaciones.

En consecuencia, aunque las moderadas disminuciones de la exportación pueden haber influido en el límite de lo que los productores podían soportar, esos efectos no se atribuyeron a las importaciones porque la disminución de las exportaciones era ínfima frente al aumento de las importaciones.

4.248 Contrariamente a lo aseverado por las CE, la USITC no "atribuyó indebidamente" efectos de daño a las importaciones de productos especiales. Durante la investigación de la USITC sobre el daño, un productor alemán de tubos alegó que no existía producción nacional de tubos de inducción de alta frecuencia con diámetro superior a 6 pulgadas, ni ningún sustituto de fabricación nacional para el uso de ese producto en aplicaciones de aguas profundas, y pidió que ese tipo de tubos se excluyera del alcance de la investigación. La USITC reconoció que existían algunos indicios de preferencia de ese tipo de tubos por los clientes, pero no consideró convincentes las pruebas de que se tratara de un producto lo bastante diferente del producto nacional para justificar su exclusión del producto similar de fabricación nacional.

4.249 Una vez que la USITC determinó debidamente que los tubos de inducción de alta frecuencia formaban parte del producto nacional similar, era razonable que esos tubos se incluyeran en las importaciones tenidas en cuenta por la USITC en su análisis de los efectos del aumento de las importaciones sobre la situación de la rama de producción nacional. Además, debe observarse que, aunque la USITC hubiera excluido de su análisis ese tipo de tubos, en nada habría cambiado en última instancia la conclusión sobre los efectos del aumento de las importaciones sobre la rama de producción estadounidense. Las importaciones procedentes de Alemania no representaban una proporción significativa del total de las importaciones, y no existen indicios de que la totalidad, ni tampoco la mayor parte, de las importaciones provenientes de Alemania consistiera en tubos de inducción de alta frecuencia.

5. Los Estados Unidos aplicaron la medida de salvaguardia en condiciones que estaban en conformidad con los artículos 5 y 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos I, XIII y XIX

a) Un contingente arancelario no es una restricción cuantitativa ni un contingente en el sentido del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos XI y XIII

4.250 Toda la doctrina común sobre la materia apoya la conclusión de que los contingentes arancelarios no son restricciones cuantitativas ni contingentes. El texto del artículo XI hace forzosa esta conclusión. Si los contingentes arancelarios fuesen restricciones cuantitativas o contingentes, estarían prohibidos. Es evidente que no lo están. Muchos Miembros -entre ellos Corea- aplican contingentes arancelarios. La aplicación de contingentes arancelarios fue para muchos Miembros la base mediante la cual se cumplió el compromiso del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, de convertir las restricciones cuantitativas en "derechos de aduana propiamente dichos". Además, el párrafo 5 del artículo XIII, que especifica que las disciplinas de ese artículo relativas a las restricciones cuantitativas y los contingentes se aplican a los contingentes arancelarios, no tendría sentido si los contingentes arancelarios, por su propia naturaleza, fuesen restricciones cuantitativas o contingentes.

4.251 A igual conclusión se llega respecto del artículo 5. Ninguna parte de esa disposición da a sus términos un significado diferente del que tienen en otros lugares del Acuerdo sobre la OMC. En realidad, su párrafo 2 a) reproduce el texto del párrafo 2 d) del artículo XIII, lo que indica que los términos tienen el mismo significado al emplearse en uno y otro artículo.

b) La medida de salvaguardia referente a los tubos se ajustó a todas las prescripciones del artículo 5

4.252 Con arreglo al párrafo 1 del artículo 5, un Miembro sólo puede aplicar medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

El Órgano de Apelación ha interpretado este texto en el sentido de que las medidas de salvaguardia deben "guardar proporción" con los objetivos del párrafo 1 del artículo 5. Esos objetivos se refieren, ambos, a la situación de la rama de producción nacional, puesto que la naturaleza y la magnitud del daño grave habrán de determinar tanto la necesidad del reajuste como la medida en que es necesario aplicar una medida de salvaguardia. En síntesis, la situación de la rama de producción nacional constituye el elemento de referencia para la aplicación de cualquier medida de salvaguardia.

4.253 Este criterio se aplica con independencia de que las autoridades competentes califiquen la situación de la rama de producción nacional como sujeta a daño grave o amenazada de él. Los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4, que las autoridades competentes toman en consideración para evaluar la situación de la rama de producción nacional, son los mismos en el caso del daño grave y de la amenaza de daño grave. Como esos factores determinan la situación de la rama de producción, lo que a su vez sirve de referencia para la aplicación de la medida de salvaguardia, esta última no depende de que el daño grave exista actualmente o constituya una amenaza.

4.254 Por lo tanto, para asegurar que una medida de salvaguardia cumpla las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5, el Miembro debe examinar la determinación de las autoridades competentes acerca del daño grave, los planes y esfuerzos de la rama de producción para el reajuste ante la competencia de las importaciones, y los demás factores que considere pertinentes.[13]

4.255 El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ningún requisito de que el Miembro explique o "justifique" la aplicación de una medida de salvaguardia en el momento de su aplicación, salvo en el caso de una restricción cuantitativa indicada en la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5.[14] Como la medida de salvaguardia de los Estados Unidos no adoptó esa forma, los Estados Unidos no tenían obligación alguna de justificar la medida. Por el contrario, recae en Corea la carga de probar que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos *no se aplicó* sólo "en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Corea no ha hecho tal cosa en ningún sentido.

4.256 Sin embargo, si el Grupo Especial hubiera de examinar si la medida de salvaguardia referente a los tubos se ajustó o no a las prescripciones del artículo 5, las consideraciones antes expuestas sugieren un estudio en varias etapas según los lineamientos siguientes:

1) un examen de las pruebas de daño grave o amenaza de daño grave determinadas por las autoridades competentes;

2) un examen de la naturaleza de la medida de salvaguardia, incluyendo los productos que abarca, su forma, su duración y su nivel;

3) un análisis de la forma en que la aplicación de la medida se dirige al daño grave o la amenaza de daño grave que han determinado las autoridades competentes; y

4) a la luz de las tres primeras etapas, una evaluación de si la aplicación de la medida, en su totalidad, va o no más allá de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

4.257 El análisis de los Estados Unidos mostró que el arancel del 19 por ciento daría lugar, a lo sumo, a un aumento de entre 62 y 64 dólares por tonelada corta en el valor unitario medio de los tubos importados. Si los productores nacionales aumentaban sus precios en igual cantidad, el margen de sus

[13] En el párrafo 10 de la respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial se indican los factores considerados por el Presidente.

[14] *Corea - Productos lácteos (Órgano de Apelación)*, párrafo 100.

beneficios de explotación tendría un incremento de entre 15 y 17 dólares por tonelada corta, por término medio, para una proporción de ingresos de explotación del 3 a 4 por ciento.[15] Esto representaría entre el 3 y el 4 por ciento de los ingresos totales, un nivel más cercano, aunque no igual, al de los años de rentabilidad de la producción que precedieron al aumento súbito de las importaciones.[16] Sin embargo, esta hipótesis dejaría inalterada la participación de los productores nacionales en el mercado, aspecto importante del daño grave. Por otra parte, es dudoso que los productores de los Estados Unidos *pudieran* aumentar sus precios en esa medida. De este modo, no es posible afirmar que los Estados Unidos aplicaron la medida de salvaguardia referente a los tubos más allá de la medida necesaria, ya que por sí sola no era probable que pudiera contrarrestar los efectos del aumento de las importaciones en los volúmenes y los precios.

c) Las obligaciones del artículo XIII sobre las restricciones cuantitativas no se aplican a los contingentes arancelarios impuestos como medidas de salvaguardia

4.258 En comunicaciones anteriores, los Estados Unidos demostraron que, con arreglo a las reglas consuetudinarias de interpretación de los tratados, no es posible interpretar el artículo XIII como aplicable a las medidas de salvaguardia adoptadas con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX. Corea ha alegado que esta interpretación deja el artículo XIII privado de su "plena eficacia". Sin embargo, Corea omite reconocer que son las reglas consuetudinarias de interpretación de los tratados, que apoyan la interpretación de los Estados Unidos, las que determinan la "plena eficacia" de cualquier tratado. Como han explicado los Estados Unidos, son precisamente esas reglas las que imponen la conclusión de que las medidas de salvaguardia adoptadas con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX no necesitan cumplir los requisitos del artículo XIII.

4.259 Por último, Corea alega que, si el artículo XIII no se aplica a las medidas de salvaguardia, "los contingentes arancelarios habrían escapado al control multilateral". Esto es totalmente inexacto. La condición previa de que las autoridades competentes realicen ante todo una determinación de existencia o amenaza de daño grave determina una importante limitación a la posibilidad de aplicar medidas de salvaguardia en forma de contingentes arancelarios. Además, la primera frase y la última del párrafo 1 del artículo 5 se aplican a las medidas arancelarias en forma de contingentes arancelarios, al igual que los artículos 7, 8, 9, 11 y 12.

d) Ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias altera la facultad de las partes en zonas de libre comercio, con arreglo al artículo XXIV, de excluirse recíprocamente de la aplicación de medidas de salvaguardia

4.260 El artículo XXIV permite que las partes en zonas de libre comercio decidan si excluyen o no a las demás partes de las medidas de salvaguardia durante toda su duración, o parte de ella. Con arreglo al párrafo 8 de ese artículo, las zonas de libre comercio deben eliminar las reglamentaciones comerciales restrictivas -como las medidas de salvaguardia- respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre las partes. En consecuencia, el conjunto de medidas de liberalización del comercio que acompaña la formación de una zona de libre comercio no necesita eliminar todos los derechos de aduana y reglamentaciones comerciales restrictivas. Si las partes en la zona de libre comercio, a pesar de mantener algunos derechos de aduana y reglamentaciones comerciales restrictivas, pueden alcanzar sin embargo el umbral establecido por el párrafo 8 del artículo XXIV (abarcando "lo esencial de los intercambios comerciales"), pueden mantener esas reglamentaciones. Si la eliminación de las demás reglamentaciones restrictivas abarca lo esencial de los intercambios comerciales, las partes *pueden* también eliminar las medidas de salvaguardia.

[15] Informe de la USITC, página II-28, cuadro 10.

[16] Informe de la USITC, página II-27, cuadro 9.

4.261 El artículo 802 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ("TLCAN") obliga a las partes a eximirse recíprocamente respecto de las medidas de salvaguardia en determinadas condiciones. El Grupo Especial ha preguntado si se habría impedido la formación del TLCAN en caso de que las partes en él no hubieran estado autorizadas a introducir esta exención respecto de las salvaguardias. Relacionó esa pregunta con la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Turquía - Textiles* según la cual "el artículo XXIV sólo puede justificar la adopción de una medida incompatible con otras disposiciones del GATT ... a condición de que de no autorizarse la introducción de la medida se impediría el establecimiento de la unión aduanera".[17]

4.262 Pero el razonamiento del asunto *Turquía - Textiles* se aplicaba a una medida que afectaba al comercio *exterior* con países no miembros de la unión aduanera. Por lo tanto, no se aplica a la exención respecto de la salvaguardia que afecta al comercio *interno* entre las partes del TLCAN y que integraba el conjunto de medidas de liberalización del comercio que creó la zona de libre comercio.

4.263 De cualquier modo, el razonamiento del asunto *Turquía - Textiles* demuestra que el artículo XXIV desmiente las alegaciones de Corea en el sentido de que la exención respecto de las salvaguardias establecida en el TLCAN era incompatible con los artículos I, XIII, y XIX. El cumplimiento del párrafo 8 b) del artículo XXIV está determinado por referencia a todo el conjunto de los derechos de aduana y las reglamentaciones comerciales restrictivas que se eliminan. La exención respecto de las salvaguardias formaba parte de ese conjunto acordado para la formación del TLCAN. Si se interpretase el GATT de 1994 en el sentido de que prohíbe a las partes en el TLCAN aceptar esa obligación, impediría la adopción del conjunto de medidas de liberalización necesario para constituir una zona de libre comercio. De este modo, por aplicación del artículo XXIV, la exención respecto de las salvaguardias no es incompatible con los artículos I, XIII y XIX.

G. SEGUNDA DECLARACIÓN ORAL DE COREA

4.264 La segunda declaración oral de Corea, en su propio resumen, es la que sigue.

1. Introducción

a) Precedentes del Órgano de Apelación

4.265 El Órgano de Apelación, en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, reafirmó el principio primordial de que las medidas de salvaguardia son de carácter extraordinario y de que el cumplimento estricto de todos y cada uno de los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias es fundamental. Concretamente, el Órgano de Apelación reafirmó el criterio muy exigente impuesto por el Acuerdo sobre Salvaguardias respecto del daño. Ratificó también la importancia de un análisis cabal y completo de todos los demás factores, así como la importancia de una explicación razonada y adecuada, para asegurar que el daño grave atribuido a las importaciones hubiera sido causado efectivamente por ellas.

4.266 La posición de los Estados Unidos respecto de la mayoría de las cuestiones planteadas por Corea en estos procedimientos es exactamente la contraria de la jurisprudencia establecida por el Órgano de Apelación. Los Estados Unidos procuran limitar el examen del Grupo Especial y acentuar la discrecionalidad de los Miembros en la aplicación de las salvaguardias. Si el Grupo Especial no aborda la cuestión de la medida, quedará confirmada la posición de los Estados Unidos.

[17] *Turquía - Restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido*, WT/DS34/AB/R, párrafos 46 y 47, informe adoptado el 22 de octubre de 1999 ("*Turquía - Textiles (Órgano de Apelación)*").

b) Objeción general a la omisión de los Estados Unidos en cuanto a tratar en su segunda comunicación escrita el tema de las importaciones objeto de la medida

4.267 Los Estados Unidos siguen apoyándose en los datos públicos sobre las importaciones para muchos de sus argumentos, a pesar de que tales datos: 1) no concuerdan en este caso con el producto similar; y 2) durante el período objeto de investigación las tendencias de los datos públicos no siguieron con exactitud las tendencias de los datos confidenciales. Todos los argumentos basados en tales datos deben ser rechazados por este Grupo Especial por no ser representativos del producto similar.

c) Carga de la prueba

4.268 La omisión de las autoridades competentes de llevar a cabo una investigación completa y publicar una decisión sobre todas las cuestiones pertinentes, con infracción de lo que disponen el párrafo 1 del artículo 3 y los párrafos 2 b) y 2 c) del artículo 4, no puede convertirse en fundamento para que el Miembro en infracción alegue que la parte reclamante no tiene pruebas suficientes en el expediente respecto de las alegaciones y argumentos jurídicos que ha formulado ante el Grupo Especial. El Órgano de Apelación desestimó acertadamente, en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, los argumentos de esta clase esgrimidos por los Estados Unidos en nombre de la "carga de la prueba".

2. La medida de salvaguardia

a) La medida de salvaguardia no fue impuesta solamente "en la medida necesaria"

i) La justificación de la medida por los Estados Unidos debió figurar en las constataciones y conclusiones que requiere el párrafo 1 del artículo 3

4.269 Aunque los Estados Unidos parecen ofrecer ahora su nueva teoría "*a posteriori*" sobre las razones por las que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos se impuso "sólo en la medida necesaria", el Órgano de Apelación confirmó en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero* que tal explicación debió haberse dado antes de imponer la medida. Así, en el caso de una restricción cuantitativa adoptada como medida de salvaguardia, que redujo las importaciones por debajo del nivel de los tres últimos años representativos, las autoridades debían justificar la necesidad del nivel de la medida conforme a los requisitos del párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 3, en cuanto ello constituye una "cuestión pertinente" que debía ser tratada.

ii) Debe rechazarse el más novedoso de los razonamientos a posteriori *presentados por los Estados Unidos*

4.270 La explicación *a posteriori* más novedosa de la medida de los Estados Unidos, según la cual un aumento de aranceles del 19 por ciento, si se tradujera totalmente en aumentos del precio unitario medio de los tubos, provocaría un aumento de los beneficios de explotación cercano pero no igual a los niveles que alcanzaron esos beneficios antes del aumento súbito de las importaciones, no tiene más validez que las explicaciones que la precedieron. Esta justificación *a posteriori* desconoce las mejoras de la ventaja de explotación de la empresa derivadas de la combinación del aumento de los precios y el volumen y la mejor situación de la demanda. Además, los Estados Unidos desconocen el hecho de que prácticamente no entraron productos importados con el arancel del 19 por ciento durante el primer año del contingente arancelario (entraron 14.000 toneladas). Al no existir ningún análisis económico razonado y adecuado, los Estados Unidos no pueden hacer afirmación alguna sobre los efectos estimados de la medida que adoptaron, ni sobre su alcance menor o mayor que el necesario.

b) La medida de salvaguardia no apuntó únicamente al daño grave causado por las importaciones

4.271 El Acuerdo sobre Salvaguardias exige que las medidas de salvaguardia se limiten a hacer frente a los efectos de daño causados por las importaciones. En la interpretación corriente del texto de los tratados, la expresión "daño grave" del artículo 4 y el "daño grave" del artículo 5 no pueden significar dos cosas diferentes. Los Estados Unidos no han presentado prueba alguna de que la medida sólo estuviese destinada a hacer frente a los efectos de daño causados por las importaciones.

c) La exención de los proveedores integrantes del TLCAN era improcedente

i) La nota 1 de pie de página no se aplica a la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos

4.272 La nota 1 de pie de página del párrafo 1 del artículo 2 no se aplica a la medida de salvaguardia de los Estados Unidos porque los Estados Unidos no están actuando como una unión aduanera, sino simplemente en su carácter de Estado miembro de una zona de libre comercio que aplica medidas de salvaguardia nacionales. En ausencia de la nota 1 de pie de página, el párrafo 2 del artículo 2 exige el régimen NMF, y el artículo XXIV no establece ninguna excepción que permita la infracción del Acuerdo sobre Salvaguardias.

ii) El artículo XXIV no establece ninguna excepción que justifique la violación del párrafo 2 del artículo 2 por los Estados Unidos

4.273 Como resolvió el Órgano de Apelación en el asunto *Turquía - Textiles*, la excepción del artículo XXIV sólo puede invocarse cuando el Miembro se ajusta tanto a la definición de una zona de libre comercio como a los criterios económicos que exige el artículo XXIV. Como el TLCAN sería una zona de libre comercio aun cuando se aplicasen salvaguardias en determinados casos, o incluso en todos los casos, la eliminación de las medidas de salvaguardia no era un requisito necesario para la formación del TLCAN como zona de libre comercio. Por otra parte, el criterio económico, en este caso, muestra que la exención de los miembros del TLCAN respecto de las medidas de salvaguardia da lugar a una reglamentación comercial más restrictiva para los países no miembros.

4.274 Por último, la tentativa de los Estados Unidos de eludir el examen de sus actos por el Grupo Especial por la vía de subsumir la exención del TLCAN aplicada en este caso en las obligaciones generales del TLCAN debe rechazarse porque las dos condiciones que con arreglo al artículo XXIV deben cumplirse tienen que ser objeto de examen respecto de la medida concreta en cuestión y no de todo el Acuerdo. Los Estados Unidos no han presentado ninguna prueba, ni siquiera ningún argumento, en el sentido de que el TLCAN no hubiera podido concertarse si los Estados Unidos aplicasen a México y el Canadá la medida referente a los tubos.

3. La investigación de la USITC sobre el daño grave

a) La investigación y el análisis de la USITC no cumplieron las obligaciones del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 4

4.275 La USITC no cumplió las obligaciones del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 4 porque no concilió las constataciones concretas de la USITC en que hubo contradicciones entre los miembros de la Comisión, ni trató las cuestiones planteadas por las partes en los procedimientos seguidos ante ella.

b) No se demostró ningún aumento de las importaciones

i) Las importaciones disminuyeron

4.276 La exigencia de un aumento de las importaciones es incuestionable y obliga a las autoridades a examinar el último año del período, ya que el Acuerdo sobre Salvaguardias habla de que "las importaciones ... han aumentado" [en inglés: "*is being imported*", en tiempo presente], y el Órgano de Apelación ha prohibido el uso de cualquier período de varios años. Por otra parte, en lo que respecta al "contexto", la tendencia de las importaciones siguió la evolución de la demanda del sector del petróleo y el gas y de las actividades de perforación. De este modo, las importaciones comenzaron su disminución al mismo tiempo que los factores de la rama de producción nacional y habrían de seguir disminuyendo hasta la recuperación de las actividades de perforación.

ii) La USITC no examinó adecuadamente, en su investigación y determinación, estas importantes disminuciones de la importación

4.277 La omisión de los Estados Unidos de examinar la tendencia de las importaciones a la disminución a fines de 1998 y comienzos de 1999 viola las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4. La práctica interna de los Estados Unidos no puede justificar el incumplimiento de obligaciones impuestas por un tratado.

c) No existió daño grave en la rama de producción de tubos de conducción

i) Los dictámenes de otros miembros de la Comisión ofrecen otras posibles explicaciones plausibles de los datos

4.278 Las observaciones hechas en los dictámenes discordes o separados que se emitieron en las autoridades competentes son de suma pertinencia y deben ser examinadas por el Grupo Especial porque ponen en tela de juicio las "explicaciones razonadas y adecuadas" de las autoridades y ofrecen otra interpretación de los datos del expediente. Los problemas planteados por las discrepancias de los miembros de la USITC sobre ciertas cuestiones fundamentales en sus decisiones son importantes y no pueden resolverse con meras observaciones que, en lo fundamental, no constituyen más que una enumeración de los factores pertinentes.

ii) Algunos de los datos en que se apoyaron la mayoría de la USITC y los dictámenes separados estaban viciados irremediablemente

4.279 Contrariamente a la calificación que hacen los Estados Unidos de Corea - prueba documental 48C al considerarla fruto de una manipulación, esa prueba documental demuestra correctamente que cualquier imputación de costos basada en el valor de las ventas de tubos de conducción en relación con el total de los envíos internos está distorsionada porque en los meses comprendidos entre 1998 y 1999 los productos tubulares para campos petroleros tuvieron una disminución más aguda que los tubos de conducción. La referencia de la USITC a la "ventaja colectiva de explotación" ha confirmado esta conclusión.

4.280 Como observó el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, constituiría una infracción que una medida de salvaguardia se impusiera sobre la base de datos provenientes de productores nacionales de productos no similares y directamente competidores de los importados en mayor cantidad. La USITC no aisló suficientemente los efectos de estas disminuciones de los productos tubulares para campos petroleros, así como los datos financieros correspondientes a *Lone Star* y *Geneva Steel*, del conjunto de los datos antes de evaluar el daño causado a la rama de producción de tubos de conducción.

iii) La rama de producción había tenido una coyuntura desfavorable de un año y ya se estaba recuperando

4.281 Tanto las "constataciones" de la mayoría de la USITC como el dictamen separado de amenaza de daño se basaron en la premisa de un análisis de la coyuntura desfavorable de la rama de producción

nacional a partir del segundo semestre de 1998. En ese contexto, una declinación de un año y una recuperación subsiguiente son pruebas significativas de que la rama de producción no sufría un daño grave, puesto que tiene que encontrarse en situación de daño grave cuando se adopta la decisión de las autoridades conforme al artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4. Además, la coyuntura desfavorable de un año de duración en la rama de producción tenía que verse en el contexto del auge sin precedentes de 1997. Por otra parte, se trata de una rama de producción acostumbrada a tales amplias oscilaciones de la rentabilidad y que comprendía que su recuperación vendría junto con la de los precios del petróleo y el gas. En realidad, la situación de la rama de producción nacional estaba mejorando debido a la mejora de los precios del petróleo y el gas desde comienzos de 1999, como se reconoció en el informe de la USITC.

4.282 Por añadidura, la rama de producción estadounidense siguió invirtiendo porque desde el punto de vista económico era lógico hacer planes para la recuperación del mercado. No obstante, los Estados Unidos argumentan en contra de la importancia del aumento de los desembolsos de capital fundándose en que esas decisiones eran anteriores a las dificultades de la rama de producción. Sin contar con los datos confidenciales del conjunto de la rama de producción, el Grupo Especial no puede llegar a la conclusión de que la USITC evaluó suficientemente el conjunto de la rama de producción, ni de que la experiencia de los dos productores escogidos por los solicitantes fuera representativa de ese conjunto.

4.283 Por otra parte, los anuncios sobre aumentos de precios hechos por destacados productores estadounidenses indicaban su evaluación del futuro del mercado en el momento en que la USITC tomó su decisión. Los argumentos de los Estados Unidos sobre las cuestiones relativas a la pertinencia de los aumentos de precios son razonamientos *a posteriori* que no se encuentran en las determinaciones de la USITC. En suma, el análisis de la USITC sobre los factores de daño no ofreció una explicación razonada y adecuada de la forma en que el conjunto de los hechos daba respaldo a la determinación de la USITC sobre el daño grave.

d) La decisión de los Estados Unidos sobre la relación causal no analizó debidamente los efectos de las importaciones ni tampoco aisló en forma suficiente los efectos de otros factores

i) No existió coincidencia de las tendencias

4.284 La decisión de los Estados Unidos sobre la relación causal está viciada porque desconoce contradicciones muy importantes entre las tendencias de las importaciones y la situación de la rama de producción estadounidense cuando se evalúan los datos semestrales de 1998 y 1999.

ii) La USITC no analizó debidamente los efectos de las importaciones

4.285 Los supuestos adoptados por los Estados Unidos sobre los efectos de las importaciones eran inexactos: 1) el aumento porcentual de las importaciones no fue "significativamente diferente" entre 1997 y 1998 en comparación con 1996 y 1997; y 2) la baja de los precios no fue causada por las importaciones.

iii) El análisis de la USITC acerca de "otros factores" causantes de daño fue inadecuado

4.286 En lugar de evaluar la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de todos los demás factores, separando los efectos de daño de esos otros factores conforme al párrafo 2 b) del artículo 4, la USITC simplemente comparó los efectos de daño de cada uno de los factores, individualmente, para determinar que no eran más importantes que los efectos del aumento de las importaciones.

4.287 La USITC tampoco investigó adecuadamente los otros factores de daño, en violación de lo dispuesto en los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4. Como advirtió el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, las autoridades competentes tienen un deber independiente

de investigación y no pueden "mantenerse pasivas ante las posibles limitaciones de las pruebas presentadas y las opiniones expresadas por las partes interesadas". A pesar de que se habían señalado a la USITC desde el comienzo de los procedimientos cuestiones tales como la sustitución de la fabricación nacional de productos tubulares para campos petroleros por la fabricación de tubos de conducción, los efectos de los tubos con doble estampado y el aumento de la competencia entre los productores nacionales, la Comisión no investigó tales factores.

4.288 Por último, los Estados Unidos deberían haber analizado cumulativamente todos los otros factores de daño para determinar si la suma de todos los factores que individualmente causaban algún daño no explicaba en conjunto la totalidad de él, demostrando de ese modo que el aumento de las importaciones no tenía una relación sustancial y genuina con el daño grave. Los Estados Unidos no pueden sostener ahora que no es preciso evaluar "todos los otros factores en conjunto" cuando ya han afirmado ante este Grupo Especial -en forma inexacta- que en efecto habían llevado a cabo precisamente un análisis de esa clase.

H. SEGUNDA DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

4.289 La segunda declaración oral de los Estados Unidos, en su propio resumen, es la que sigue.

1. La carga de la prueba y la norma de examen

4.290 Está fuera de discusión que, en una diferencia dilucidada en la OMC, la carga de la prueba recae en la parte reclamante. Esa carga forma parte de la presunción de que los Miembros actúan de buena fe en el cumplimiento de sus obligaciones con arreglo al Acuerdo sobre la OMC. Contrariamente a los argumentos de Corea, los actos de la parte demandada no reducen esa exigencia.

4.291 Tampoco ofrece dudas la norma de examen. El artículo 11 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* ("ESD") comprende todas las obligaciones correspondientes al Acuerdo sobre la OMC y exige una evaluación objetiva del asunto sometido al grupo especial. En el asunto *Carne de cordero* el Órgano de Apelación enunció un criterio jurídico para la *aplicación* de esa norma a las obligaciones del artículo 4. Conforme a sus propios términos, este criterio sólo se aplica al artículo 4 y no a otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, como su artículo 5. Cualquier aplicación del artículo 11 del ESD a reclamaciones correspondientes al artículo 5 debe desarrollarse conforme a las disposiciones de ese artículo.

2. El aumento de las importaciones

4.292 No puede caber duda de que en esta investigación se cumplió el requisito del aumento de las importaciones. En los dos últimos años completos del período objeto de investigación las importaciones casi se triplicaron. Corea alega erróneamente que el Órgano de Apelación, en el asunto *Argentina - Calzado*, estableció un criterio jurídico por el que el examen de los datos relativos a las importaciones debe limitarse a los últimos 12 meses del período objeto de investigación. En realidad, las decisiones del Órgano de Apelación en los asuntos *Argentina - Calzado* y *Estados Unidos - Carne de cordero* ponen de manifiesto que no existe tal regla.

4.293 Corea pretende justificar el haberse basado en una comparación de los últimos seis meses de 1998 con los seis primeros de 1999 alegando que "la propia USITC examinó el año 1998 como formado por dos períodos semestrales con tendencias muy propias a los efectos de su decisión sobre el daño". La forma en que Corea presenta el análisis de la USITC es simplemente inexacta. El hecho de que la USITC reunió y examinó datos sobre la base de años completos y períodos comparables correspondientes a datos provisionales -y no sobre el primero y el segundo semestre de 1998- surge con claridad del examen del análisis de los factores de daño grave que figuran en el informe de la USITC y prácticamente de todos los cuadros con datos numéricos que figuran en todo el informe. La USITC actuó en conformidad con la prescripción de "objetividad" del párrafo 2 del artículo 4 del

Acuerdo sobre Salvaguardias evaluando los datos de este caso en la misma forma neutral e imparcial con que lleva a cabo todas sus investigaciones sobre medidas de salvaguardia.

4.294 Aunque el Acuerdo sobre Salvaguardias exigiera que el análisis de las importaciones se limite a los 12 últimos meses del período investigado -cosa que claramente no ocurre- la teoría de Corea según la cual las importaciones disminuyeron no se sostendría. Hubo un fuerte aumento de las importaciones en mayo y junio de 1999.

3. El daño grave

4.295 El dictamen de la integrante de la USITC, Sra. Crawford, no forma parte de la determinación de la USITC. El Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que las autoridades competentes respondan a las opiniones de uno de sus integrantes que no forma parte de las autoridades competentes a los efectos de la determinación sobre el daño grave.

4.296 La afirmación de Corea de que la decisión de *Geneva* de cerrar un horno de fundición se debió exclusivamente a la situación de los mercados del acero laminado en caliente y en chapas, y no tuvo nada que ver con la situación de los tubos de conducción, se contradice claramente con las pruebas que constan en el expediente, conforme a las cuales *Geneva* perdió la mitad de su volumen de producción de tubos de conducción y la fabricación de esos productos era esencial para el funcionamiento del segundo horno de fundición.

4.297 Corea apoya toda su argumentación relativa a *Lone Star* en un supuesto infundado según el cual *Lone Star* "imputó indebidamente" una parte de sus gastos de venta, administrativos y de carácter general a las operaciones sobre tubos de conducción. No existe prueba alguna que apoye esta premisa. Los especialistas en contabilidad de la USITC realizaron una comprobación de los datos de *Lone Star*, que incluyó la imputación parcial de los gastos de venta, administrativos y de carácter general a operaciones con tubos de conducción.

4.298 Los Estados Unidos han demostrado que la teoría de Corea, según la cual los resultados económicos de la rama de producción de tubos de conducción se vieron afectados por la disminución de la fabricación de productos tubulares para campos petroleros, es insostenible. La afirmación de Corea de que la disminución de los envíos de tales productos en 1998 fue mucho más aguda que la de tubos de conducción es simplemente inexacta. Además, los Estados Unidos han demostrado que los efectos que ello podría haber tenido en los costos unitarios medios de los tubos de conducción habrían sido intrascendentes porque la mayor parte de los costos unitarios medios correspondía a gastos variables. Los Estados Unidos señalan que Corea sigue modificando la época en que habría tenido lugar este supuesto efecto de la disminución de las ventas de productos tubulares para campos petroleros.

4.299 Ninguno de los argumentos de Corea sobre una supuesta mejora de la situación económica al final del período investigado quita eficacia a las pruebas contundentes que muestran un menoscabo general significativo de la industria estadounidense de los tubos de conducción en 1998 y los datos provisionales de 1999. La USITC reconoció que los proyectos sobre inversión de capital tienen, en este sector, un período de ejecución prolongado. Las decisiones adoptadas por dos empresas, de comenzar la fabricación de tubos de conducción, probablemente se tomaron años antes del cambio desfavorable de la coyuntura de 1998 y los datos provisionales de 1999. Tampoco las manifestaciones hechas por algunos miembros de la USITC en sus dictámenes sobre medidas correctivas alteran la constatación sobre el daño grave. Esos miembros de la Comisión no hicieron más que señalar, al redactar esos dictámenes en diciembre de 1999, que los precios del petróleo y el gas habían aumentado desde comienzos de 1999. Los anuncios hechos por tres productores acerca del propósito de aumentar los precios tienen escaso valor probatorio. Como dijeron expresamente dos de los tres productores en sus anuncios sobre aumentos de precios, esos aumentos se debían al mayor costo de las materias primas.

4. Relación causal

4.300 Los esfuerzos de Corea por desacreditar las pruebas de los efectos negativos de las importaciones sobre el precio no resultan convincentes. Corea no está en lo cierto al alegar que los valores unitarios medios de los productos importados en que se basó la USITC eran inexactos porque se apoyan en "datos públicos". El argumento de Corea de que los datos trimestrales sobre los precios no demuestran que las importaciones "impulsaron los precios a la baja" en el segundo semestre de 1998 y el primero de 1999 es irrelevante porque la USITC no formuló ninguna constatación de que "las importaciones impulsaron los precios a la baja" sólo en ese período. Las respuestas de los participantes en la rama de producción al cuestionario indicaban que las importaciones habían desempeñado un papel "muy importante" o "importante" como causa de las bajas de precios. No tiene apoyo alguno la sugerencia que hace Corea en el sentido de que no son objetivas las observaciones de las personas que tienen un conocimiento directo de la rama de producción.

4.301 Corea alega que el "único" modo de asegurar que no se atribuya el daño causado por otros factores consiste en considerar todos los otros factores "*cumulativamente*". El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene absolutamente ninguna prescripción en ese sentido. El informe del Órgano de Apelación en el asunto *Carne de cordero* contradice el argumento de Corea según el cual el Acuerdo sobre Salvaguardias exige un análisis sobre la relación causal en forma *cumulativa*. En ese informe el Órgano de Apelación aceptó la determinación por separado de los factores causales, hecha por la USITC, pero sugirió que para cumplir los requisitos del párrafo 2 b) del artículo 4 la USITC debió haber explicado la naturaleza de los efectos de daño de cada uno de esos otros factores.

4.302 Corea tampoco está en lo cierto al afirmar que el Acuerdo requiere una constatación de que la rama de producción nacional habría sufrido daño grave aun sin la crisis del petróleo y el gas. En el asunto *Gluten de trigo* el Órgano de Apelación declaró que, conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias, las autoridades deben determinar si el aumento de las importaciones causa o no un daño grave, no aisladamente, sino junto con los demás factores pertinentes. En su informe sobre el asunto *Carne de cordero* el Órgano de Apelación volvió a confirmar que el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere que el aumento de las importaciones sea susceptible de causar un daño grave "aisladamente", "por sí solo" o "en sí mismo". Lo que contempla el Acuerdo es que otros factores pueden contribuir al mismo tiempo a la situación de la rama de producción nacional. Cuando existen varios factores causales, el Acuerdo, conforme a la interpretación del Órgano de Apelación, obliga a las autoridades competentes a determinar y distinguir los efectos de los distintos factores causales mediante cualquier método razonable por el que opte el Miembro respectivo.

4.303 Distinguir los efectos de los distintos factores causales no es lo mismo que constatar que las importaciones, en sí mismas, habrían causado un daño grave independientemente de la presencia de otras causas. La cuestión, para las autoridades competentes, no consiste en determinar si el aumento de las importaciones habría causado o no un daño grave sin la presencia de los demás factores, sino en determinar si existe o no una relación causal "sustancial y genuina" entre el aumento de las importaciones y el daño grave que se produce como consecuencia de la entrada de esos productos importados en el mercado, tal como existe.

4.304 Al estudiar si cada una de las otras presuntas causas era o no una causa de daño mayor para la rama de producción nacional de tubos de conducción que el aumento de las importaciones, la USITC efectuó el tipo de análisis indicado por el Órgano de Apelación en el asunto *Carne de cordero*, asegurando con ello que existía una "*relación genuina y sustancial de causa y efecto*" entre el aumento de las importaciones y el daño grave. La USITC explicó los efectos de daño de todos los demás factores causales.

4.305 La USITC determinó que había principalmente dos circunstancias que eran responsables del deterioro de la rama de producción nacional: el aumento de las importaciones y la baja de los precios

del petróleo y el gas natural. La USITC determinó cuidadosamente, distinguió y explicó los efectos de cada una de esas dos causas. Tras distinguir los efectos de la disminución de la demanda del sector del petróleo y el gas de los efectos del aumento de las importaciones y examinar a continuación los efectos de esas dos causas principales, la USITC constató que el aumento de las importaciones era la causa principal del deterioro de la situación de la rama de producción nacional. La USITC examinó también, a continuación, las causas menores de daño y constató que cualquier efecto de daño causado por esos otros factores era demasiado reducido para explicar los efectos de daño atribuidos al aumento de las importaciones, o bien que esas otras causas eran de tal naturaleza que habían constituido siempre un factor presente en el mercado, en circunstancias tanto favorables como desfavorables, por lo que no podían relacionarse con el deterioro atribuido al aumento de las importaciones.

5. No existe ninguna exigencia de explicar la forma en que la aplicación de una medida de salvaguardia cumple las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5

4.306 Corea alega que los Estados Unidos violaron el Acuerdo sobre Salvaguardias al no explicar en 2000 en qué forma cumplieron la prescripción del párrafo 1 del artículo 5, de aplicar la medida de salvaguardia referente a los tubos únicamente en la medida necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Sin embargo, el Órgano de Apelación examinó ya exactamente el mismo argumento y lo rechazó en el asunto *Corea - Productos lácteos*.[18]

4.307 Corea sostiene que el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, en forma independiente, obligan a los Miembros a explicar en el momento de adoptar una medida de salvaguardia de qué modo se ajusta esa medida a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5. Sin embargo, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 disponen que las *autoridades competentes* publiquen un informe sobre "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". En esas mismas disposiciones se impone a las autoridades competentes exclusivamente la obligación de la investigación y la determinación de existencia de daño grave. Ni el párrafo 1 del artículo 3 ni el párrafo 2 c) del artículo 4, ni el párrafo 1 del artículo 5, adjudican papel alguno a las autoridades competentes en la decisión acerca de si se ha de aplicar o no una medida de salvaguardia, y en qué medida. Por lo tanto, no existe fundamento para llegar a la conclusión de que el informe debe explicar la forma en que la medida se ajusta a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5.

4.308 El argumento de Corea también es contrario al marco general establecido por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Conforme al párrafo 1 del artículo 2, los Miembros sólo pueden aplicar medidas de salvaguardia después de la determinación de existencia de daño grave. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 a) del artículo 4, las autoridades competentes sólo efectúan esa determinación después de llevar a cabo una investigación. También están encargadas de publicar un informe que contenga "las constataciones y conclusiones a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" y "un análisis detallado del caso objeto de investigación". El artículo 5 determina que la situación de la rama de producción nacional, según resulte de esa investigación, constituye el elemento de referencia para la aplicación de la medida de salvaguardia por el Miembro. Puesto que la investigación, la determinación y el informe son necesariamente previos a la decisión del Miembro conforme al artículo 5 acerca de la medida en que aplica la medida de salvaguardia, es imposible que en sí mismos expliquen la forma en que la medida se ajusta al artículo 5.

4.309 Este criterio no impide el examen por un grupo especial. Tal como ocurre con cualquier otra medida adoptada por un Miembro, otro Miembro puede alegar en una diferencia que la aplicación de una medida de salvaguardia no está en conformidad con el Acuerdo sobre la OMC. En ese caso tiene sobre sí la carga de acreditar *prima facie* que existe una incompatibilidad. Es natural que sea así, puesto que en una medida de salvaguardia, como en cualquier otra medida, se presume que el Miembro que la impone ha cumplido sus obligaciones de buena fe.

[18] *Corea - Productos lácteos (Órgano de Apelación)*, párrafo 98.

6. La alegación de Corea de que la medida de salvaguardia referente a los tubos no se ajusta en sí misma al párrafo 1 del artículo 5

4.310 A lo largo de esta diferencia, Corea basó sus alegaciones de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5 en afirmaciones según las cuales la medida de salvaguardia de los Estados Unidos referente a los tubos fue, de algún modo, más restrictiva que las medidas recomendadas por la USITC. En su escrito de réplica, Corea intenta por primera vez analizar si los Estados Unidos realmente aplicaron o no su medida de salvaguardia más allá de lo necesario.

4.311 El análisis de Corea está afectado por graves vicios. Los datos del expediente indicaban que el acceso con tipos NMF estaba al alcance de 19 territorios aduaneros, y no sólo los siete indicados por Corea. La relación entre el arancel suplementario y el tipo NMF no viene al caso, y si esa relación es alta ello se debe simplemente a que el tipo NMF es muy bajo. Por último, los datos sobre las importaciones reales de tubos no demuestran "el resultado de la medida". El Grupo Especial carece de informaciones sobre la situación del mercado después de la imposición de la medida de salvaguardia referente a los tubos, y las pautas observadas en las importaciones pudieron derivar de diversos factores independientes de la medida de salvaguardia. Por lo tanto, Corea no ha dado fundamento alguno al Grupo Especial para llegar a la conclusión de que los Estados Unidos aplicaron la medida de salvaguardia referente a los tubos más allá de la medida necesaria.

4.312 Corea tampoco ha logrado indicar vicio alguno en la explicación de los Estados Unidos de las razones por las que la medida de salvaguardia referente a los tubos estaba en conformidad con el párrafo 1 del artículo 5. Corea supone que los productores estadounidenses podrían aumentar sus precios en toda la medida de los derechos de aduana del 19 por ciento *y al mismo tiempo* aumentar el volumen de sus ventas. Tal cosa es evidentemente imposible. Si la diferencia relativa entre los precios de los tubos nacionales y los importados se mantiene sin cambios, no hay razones para esperar un aumento en el volumen de los productos nacionales. Corea supone también que la demanda estaba mejorando con rapidez; pero las informaciones de la USITC no apoyan esa conclusión. Por lo tanto, Corea no da fundamento alguno al Grupo Especial para llegar a la conclusión de que la medida de salvaguardia referente a los tubos no estuvo en conformidad con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5.

V. ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

5.1 Los argumentos de los terceros participantes, el Canadá, las Comunidades Europeas, el Japón y México, figuran en sus comunicaciones al Grupo Especial, que se adjuntan al presente informe como anexo A (véase la lista de anexos, página v). Australia no hizo comunicaciones escritas ni declaraciones orales.

VI. REEXAMEN INTERMEDIO

6.1 El 31 de agosto de 2001 se dio traslado a las partes de nuestro informe provisional. El 14 de septiembre de 2001, las partes solicitaron el reexamen de aspectos concretos del informe provisional, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 15 del ESD. El 21 de septiembre de 2001, de conformidad con el párrafo 17 de los procedimientos de trabajo del presente Grupo Especial, recibimos observaciones de los Estados Unidos sobre algunas secciones de la solicitud de reexamen intermedio formulada por Corea. Corea no presentó observaciones sobre la solicitud de reexamen intermedio formulada por los Estados Unidos. Seguidamente se abordan las diversas cuestiones planteadas por las partes.

A. SOLICITUD DE REEXAMEN INTERMEDIO FORMULADA POR LOS ESTADOS UNIDOS

6.2 Los Estados Unidos nos solicitaron que suprimiéramos los párrafos 7.15 a 7.17 del informe provisional. Dado que esos párrafos abordaban una cuestión de procedimiento de menor importancia, no vemos razón para no eliminarlos.

6.3 Los Estados Unidos solicitaron al Grupo Especial que suprimiera el párrafo 7.59 del informe provisional, en el que se hacían algunas observaciones con respecto a la posición de los Estados Unidos sobre el párrafo 2 del artículo XIII tal como se reflejaba en un "Memorando del Asesor General de los Estados Unidos" presentado por Corea. Hemos aceptado la solicitud de supresión de ese párrafo formulada por los Estados Unidos.

6.4 Los Estados Unidos pidieron al Grupo Especial que suprimiera la nota a pie de página 217 del informe provisional, basándose en que sacaba de contexto una observación de los Estados Unidos. Hemos suprimido la citada nota.

6.5 Los Estados Unidos señalaron a nuestra atención un error en el párrafo 8.1 del informe, error que hemos corregido.

B. SOLICITUD DE REEXAMEN INTERMEDIO FORMULADA POR COREA

6.6 Corea pidió una corrección técnica de lo que ahora es el párrafo 7.166 del informe, corrección que hemos efectuado.

6.7 Corea solicita al Grupo Especial que suprima el argumento de los Estados Unidos que figura en lo que ahora es el párrafo 7.167 del informe. Corea alega que los Estados Unidos no formularon ese argumento por escrito, y que por tanto no constituye parte del expediente de la diferencia. Los Estados Unidos presentaron dicho argumento oralmente, y Corea afirma que no se facilitó una versión escrita del argumento oral, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 9 de los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial. Al analizar la solicitud de Corea observamos que el argumento de los Estados Unidos en cuestión se formuló, oralmente, en respuesta a una pregunta oral del Grupo Especial. El párrafo 9 de los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial estipula en su parte pertinente que "las partes en la diferencia pondrán a disposición del Grupo Especial y de la otra parte una versión escrita de sus exposiciones orales a más tardar el día después de la presentación de la exposición oral". El párrafo 9 no hace referencia alguna a la respuesta oral de una parte a una pregunta oral del Grupo Especial. Por tanto, a nuestro juicio, el párrafo 9 no significa que la respuesta oral de una parte a una pregunta oral del Grupo Especial sólo pueda formar parte del expediente del procedimiento del Grupo Especial si se ha reproducido por escrito. En consecuencia, rechazamos la solicitud de Corea de que se suprima el argumento de los Estados Unidos que figura en el párrafo 7.167 del informe.

6.8 Corea afirma que la constatación del Grupo Especial sobre el paralelismo (expuesta en lo que ahora son los párrafos 7.164 a 7.171 del informe provisional) es incorrecta. Corea afirma que el Grupo Especial pasó por alto su obligación de hacer una evaluación objetiva de los hechos y de evaluar la aplicabilidad y compatibilidad de las disposiciones con los acuerdos abarcados pertinentes por lo que respecta a la alegación de Corea. Corea sostiene asimismo que el Grupo Especial impuso una carga probatoria excesiva a la parte demandante, sin tener en cuenta que la otra parte no había hecho nada por refutar la alegación. Corea estima que había presentado argumentos suficientes para acreditar una presunción en apoyo de su alegación de paralelismo, especialmente habida cuenta de que los Estados Unidos no habían presentado una defensa frente a esa alegación.

6.9 Corea se centra en el trato dado por el Grupo Especial a la nota 168 del informe de la USITC. Afirma que "no comprende por qué sólo puede acreditarse una presunción mediante una refutación de la nota 168, que es una declaración condicional. Su confusión aumenta por el hecho de que la

evaluación que Corea hace de la nota, en el sentido de que no tiene significación jurídica, no fue refutada por ninguna parte, incluido el Grupo Especial, a lo largo de todo el procedimiento. … A falta de toda refutación por parte de los Estados Unidos, no habiendo formulado el Grupo Especial ninguna pregunta relacionada con esa cuestión, y dado, de hecho, el silencio total sobre la nota 168, salvo la indicación de que Corea estima que no tiene significación jurídica alguna, es sorprendente que en el Informe del Grupo Especial se extraiga una nota del voluminoso informe final de la USITC y se afirme que el Grupo Especial no entiende por qué la nota no ha de tener significación jurídica."

6.10 Como explica la propia Corea, su alegación de paralelismo se basa en el argumento de que "hay una diferencia entre el alcance de la investigación y el alcance de la medida". Al examinar la alegación de Corea, tuvimos en cuenta la nota 168 porque guarda relación con la presunta "diferencia" identificada por Corea. De hecho, cabe aducir que es la única parte de informe de la USITC que aborda esta cuestión. Durante el procedimiento, Corea afirmó que la nota 168 "no tiene significación jurídica", sin explicar por qué. En la fase de reexamen intermedio, Corea afirmó que la nota 168 no tenía significación jurídica "debido al contenido de la nota" y porque la primera frase de la nota 168 "comienza con una declaración condicional". Sin embargo, a nuestro entender, la nota 168 guarda relación con la cuestión de la "diferencia" identificada por Corea debido precisamente a su contenido. No creemos que la nota 168 sea menos pertinente en este sentido sólo porque sea de naturaleza supuestamente condicional. Condicional o no, aborda la cuestión de la "diferencia" que constituye el núcleo de la alegación de paralelismo formulada por Corea.[19] No vemos en qué forma puede Corea establecer una presunción de que existe una "diferencia" entre el alcance de la investigación de la USITC y el alcance de la medida referente a los tubos sin abordar precisamente la parte del informe de la USITC que trata esa cuestión.

6.11 Con respecto a la presunta falta de refutación de la alegación de Corea por parte de los Estados Unidos, nos remitimos al párrafo 6.7 *supra*. En lo tocante a la alegación de que el Grupo Especial no impugnó la evaluación de la nota realizada por Corea, estimamos que incumbía a Corea, en tanto que demandante, establecer una presunción de infracción.[20] Observamos que en el asunto *Japón - Medidas que afectan a los productos agrícolas*, el Órgano de Apelación detalló además que:

> El artículo 13 del ESD y el párrafo 2 del artículo 11 del *Acuerdo MSF* sugieren que los grupos especiales tienen facultades investigadoras significativas. No obstante, estas facultades no pueden ser utilizadas por un grupo especial para pronunciarse a favor de un reclamante que no haya acreditado una presunción *prima facie* de incompatibilidad sobre la base de las alegaciones jurídicas específicas que hizo valer. Un grupo especial está facultado para recabar información y asesoramiento de expertos y de cualquier otra fuente pertinente a la que decida recurrir en virtud del artículo 13 del ESD y, en un asunto relativo a medidas sanitarias o fitosanitarias, en virtud del párrafo 2 del artículo 11 del *Acuerdo MSF*, a fin de facilitar su comprensión y evaluación de las pruebas presentadas y los argumentos expuestos por las partes, pero no para abonar las argumentaciones del reclamante.[21]

Por tanto, incumbía claramente a Corea justificar su alegación de paralelismo. Es posible que Corea decidiera no hacerlo porque no consideraba que el 'paralelismo' resolvía la cuestión en el presente

---

[19] Como explicamos en la nota 149 del informe, esto no significa necesariamente que la nota 168 sea suficiente a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 4.

[20] La cuestión de la carga de la prueba se ha abordado reiteradamente en informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación, en los que se ha establecido que "inicialmente la carga de la prueba corresponde al reclamante, que debe acreditar *prima facie* la incompatibilidad…" Véase, por ejemplo, *CE - Hormonas (Órgano de Apelación)*, párrafo 98.

[21] *Japón - Medidas que afectan a los productos agrícolas*, WT/DS76/AB/R, párrafo 129, adoptado el 19 de marzo de 1999.

caso, habida cuenta de que la USITC, en su aplicación de las resoluciones en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, interpretó que se podía excluir a los miembros del TLCAN de la determinación de la existencia de daño grave y después excluirlos de la aplicación de la medida.[22]

6.12 Por consiguiente, rechazamos la solicitud de Corea de que revisemos nuestras constataciones relativas a su alegación de paralelismo.

6.13 Corea nos pide que hagamos un cambio técnico en lo ahora es el párrafo 7.116 del informe, cosa que hemos hecho.

6.14 Corea nos pide que aclaremos lo que ahora es el párrafo 7.124 del informe. En ese sentido nos permitimos observar que no hacemos referencia al informe del Órgano de Apelación en el asunto *Tailandia - Derechos antidumping sobre los perfiles de hierro y acero sin alear y vigas doble T procedentes de Polonia*[23] en apoyo de nuestra aseveración de que "en ningún caso se trata de determinar si el fundamento jurídico de esa alegación, o la alegación misma, se expusieron con claridad suficiente en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial".

6.15 Corea pide que, para reflejar mejor su argumentación, se introduzca un cambio de menor importancia en la última frase de lo que ahora es el párrafo 7.136 del informe. Hemos introducido el cambio solicitado por Corea.

6.16 Corea pide al Grupo Especial que identifique las pruebas a las que se hace referencia en la segunda frase de lo que ahora es el párrafo 7.145 del informe. A esos efectos hemos incluido una interreferencia.

6.17 Corea pide al Grupo Especial que aclare determinados aspectos de lo que ahora es el párrafo 7.152 del informe. Confirmamos que ese párrafo se refiere a la naturaleza de la medida referente a los tubos de conducción (en comparación con la naturaleza de la medida impugnada en el asunto *Turquía - Textiles*) y no a la justificación de esa medida por parte de los Estados Unidos.

6.18 Corea aduce que el Grupo Especial incurrió en error al afirmar, en el párrafo 7.157 del informe provisional, que el Órgano de Apelación, en el asunto *Argentina - Calzado*[24], no estaba obligado a tener en cuenta la última frase de la nota 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como consecuencia, hemos enmendado la parte pertinente de lo que ahora es el párrafo 7.153 del informe.

6.19 Corea afirma que el Grupo Especial no expuso correctamente sus argumentos en lo que ahora es el párrafo 7.202 del informe. En atención a ello, hemos modificado la última frase del párrafo 7.202.

6.20 Corea no está de acuerdo con la observación del Grupo Especial, en lo que ahora son las notas 164 y 184 del informe, de que Corea no había aducido que la USITC no tenía motivos para constatar que el aumento de las importaciones era suficientemente súbito y agudo. En apoyo de su objeción, Corea hace referencia al párrafo 205 de su primera comunicación. Estimamos que el párrafo citado por Corea confirma nuestra opinión de que la argumentación de Corea se centra en el

---

[22] Nota al final de las respuestas de Corea a las preguntas del Grupo Especial, 15 de junio de 2001.

[23] *Tailandia - Derechos antidumping sobre los perfiles de hierro y acero sin alear y vigas doble T procedentes de Polonia*, Informe del Órgano de Apelación, WT/DS122/AB/R, adoptado el 5 de abril de 2001.

[24] *Argentina – Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, Informe del Órgano de Apelación, WT/DS121/AB/R, adoptado el 25 de junio de 1999 ("*Argentina - Calzado* (*Órgano de Apelación*)").

hecho de que no hubo incremento alguno, y no en la agudeza o el carácter súbito del incremento constatado por la USITC. Por tanto, no hemos modificado las notas 164 y 184.

6.21 Corea no está de acuerdo con la exposición por el Grupo Especial, en lo que ahora es el párrafo 7.228 del informe, del argumento de Corea sobre la distribución de los costos. Para exponer mejor la argumentación de Corea hemos introducido una enmienda de menor importancia en la cuarta frase de ese párrafo.

6.22 Corea aduce que, contrariamente a lo expresado por el Grupo Especial en lo que ahora es la nota 203 del informe, la Sra. Crawford no se apoyó en el testimonio del ejecutivo de *Geneva Steel*, sino que por el contrario lo refutó. Estimamos que Corea incurre en error cuando opina que la Sra. Crawford no se apoyó en el testimonio del ejecutivo de *Geneva Steel*. A nuestro entender, es evidente que la Sra. Crawford se refirió a ese testimonio para fundamentar su declaración relativa a *Geneva Steel*. No vemos qué otros motivos podrían haber inducido a la Sra. Crawford a citar ese testimonio. En consecuencia, no hemos modificado la nota 203.

VII. CONSTATACIONES

A. CUESTIONES PRELIMINARES

7.1 En el curso del procedimiento, ambas partes plantearon ciertas cuestiones preliminares y pidieron al Grupo Especial que formulara resoluciones preliminares al respecto. Las cuestiones planteadas fueron las siguientes:

1) la comunicación al Grupo Especial de información confidencial contenida en el expediente;

2) la posibilidad de admitir pruebas no presentadas a la USITC, o la consideración de hechos sucedidos con posterioridad a la decisión de adoptar una medida de salvaguardia; y

3) la información presentada en notas a pie de página de la versión escrita de la segunda declaración oral de Corea y no leída en voz alta durante la reunión mantenida con las partes.

1. Comunicación al Grupo Especial de información confidencial contenida en el expediente

7.2 El 30 de enero de 2001 recibimos una carta de Corea en la que se solicitaba al Grupo Especial que pidiera a los Estados Unidos determinada información confidencial.[25] Corea alegó que necesitaba

[25] Las partes presentaron diversos argumentos relacionados con la información confidencial. Esos argumentos figuran sucintamente en los resúmenes de las comunicaciones y las declaraciones orales facilitados por las partes, y se han incluido en las secciones IV.A.2 a), IV.B.3 a), IV.C.2 a), IV.D.9 y IV.E.1 a) del presente informe.

Corea (en sus observaciones sobre la parte expositiva del informe) pidió al Grupo Especial que incluyera como anexo de su informe una copia no resumida de su declaración oral final, en la segunda reunión sustantiva, en la que se abordaba la cuestión de la información confidencial y la aplicación del criterio de economía procesal. Observamos que en lo relativo a las comunicaciones y las declaraciones orales y sus resúmenes, el párrafo 16 de los procedimientos de trabajo del Grupo Especial establece lo siguiente:

> Las partes facilitarán al Grupo Especial un resumen de las alegaciones y argumentos contenidos en sus comunicaciones escritas y exposiciones orales. El Grupo Especial utilizará esos resúmenes únicamente con objeto de ayudar al Grupo Especial a redactar de manera concisa la parte expositiva de su informe, a fin de facilitar la oportuna traducción y distribución del informe del Grupo Especial a los Miembros. En modo alguno sustituirán a las comunicaciones de las partes.

esa información para preparar su primera comunicación escrita. Corea pidió al Grupo Especial que recabara la siguiente información:

- la versión confidencial de la decisión completa de la USITC;
- la adición a las opiniones disidentes de la opinión de la Sra. Crawford, miembro de la Comisión, por lo que respecta al daño;
- los datos relativos a las importaciones de la mercancía objeto de investigación, con arreglo a la definición de la USITC, desglosados por país proveedor;
- el memorando económico confidencial en que la USITC fundamentó su recomendación de medidas correctivas;
- cualquier otro memorando económico u otro análisis escrito utilizado por el Presidente de los Estados Unidos en apoyo de su recomendación de medidas correctivas; y
- el expediente del procedimiento confidencial que la USITC tuvo ante sí.

7.3 El Grupo Especial dio a los Estados Unidos la oportunidad de responder a la solicitud de Corea. El 1º de febrero de 2001 recibimos una carta de los Estados Unidos en la que se hacían observaciones sobre la carta de Corea. En resumen, los Estados Unidos opinan que no es necesario ni adecuado que el Grupo Especial obtenga la información solicitada por Corea.

7.4 El 8 de febrero de 2001 enviamos a las partes la siguiente carta:

> Somos conscientes de que, a fin de hacer una evaluación objetiva del asunto que se ha sometido a nuestra consideración, tal vez necesitemos conocer cierta información confidencial que no figura en el expediente público de la USITC. Sin embargo, somos igualmente conscientes de que la protección de la información confidencial es una cuestión sistémica importante, reconocida por el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Habida cuenta de ello, estimamos que un

---

La declaración final de Corea es parte integrante de su declaración oral en la segunda reunión sustantiva. Por consiguiente, cualquier argumento presentado en ésta debería haberse incluido en su resumen de esa declaración oral. En carta fechada el 16 de julio de 2001, Corea aduce que presentó sus declaraciones finales de conformidad con el párrafo 9 de los Procedimientos de trabajo. El párrafo 9 de los Procedimientos de trabajo establece lo siguiente:

> Las partes en la diferencia pondrán a disposición del Grupo Especial y de la otra parte una versión escrita de sus declaraciones orales a más tardar el día después de la presentación de la declaración oral. Cualquier tercero invitado a exponer sus opiniones pondrá también a disposición del Grupo Especial, de las partes y de los terceros una versión escrita de sus declaraciones orales a más tardar el día después de la presentación de la declaración oral.

No hay en el párrafo arriba citado nada que sugiera que las comunicaciones y declaraciones presentadas al Grupo Especial y a las partes de conformidad con dicho párrafo tengan que incluirse necesariamente en el informe del Grupo Especial. Exceptuadas las respuestas a las preguntas y los comentarios al respecto, así como las comunicaciones de los terceros (a las que no afecta la obligación de facilitar resúmenes establecida en el párrafo 16), no se ha adjuntado como anexo del informe ninguna de las comunicaciones de las partes. No vemos razón para otorgar un trato distinto a la declaración final de Corea. Por consiguiente, rechazamos la solicitud de Corea de que se adjunte como anexo del informe la declaración final hecha en la segunda reunión sustantiva. No obstante, hacemos constar que todas las declaraciones y comunicaciones de las partes son elementos del expediente del presente procedimiento y fueron debidamente consideradas por el Grupo Especial.

Grupo Especial debe obrar con la debida prudencia en el ejercicio de sus facultades dimanantes del párrafo 1 del artículo 13 del *ESD* para pedir información confidencial a una parte.

A nuestro juicio, la solicitud de Corea de que recabemos de los Estados Unidos el expediente confidencial completo de la investigación es excesivamente amplia y podría abarcar información confidencial que no es pertinente por lo que respecta a las alegaciones de Corea en la presente diferencia, y que no necesitamos para realizar una evaluación objetiva del asunto sometido a nuestra consideración. Por consiguiente, declinamos la solicitud de Corea a ese respecto y, por las mismas razones, declinamos recabar de los Estados Unidos la versión confidencial de la decisión completa de la USITC.

En lo tocante a las solicitudes de Corea de que recabemos a) los memorandos económicos confidenciales en los que la USITC basó su recomendación de medidas correctivas y b) cualquier memorando económico u otro análisis escrito del Presidente de los Estados Unidos en apoyo de su recomendación de medidas correctivas, no estamos actualmente en condiciones de determinar la necesidad de acceder a esa información. Por tanto, examinaremos de nuevo esta solicitud en la primera reunión del Grupo Especial.

Aceptamos, no obstante, la solicitud de Corea de que recabemos de los Estados Unidos a) la adición a las opiniones disidentes de la opinión de la Sra. Crawford sobre el daño; y b) datos relativos a las importaciones de la mercancía objeto de investigación, con arreglo a la definición de la USITC, desglosados por país proveedor. Corea ha establecido, a nuestro juicio satisfactoriamente, que esas solicitudes más específicas entrañan información que es pertinente por lo que respecta a las alegaciones de Corea y que puede resultarnos necesaria para realizar una evaluación objetiva del asunto. Pedimos a los Estados Unidos que faciliten esa información al Grupo Especial y a Corea a más tardar al final de la jornada de trabajo del 16 de febrero.

Nuestras resoluciones son sin perjuicio de cualquier otra solicitud específica de Corea para que recabemos información confidencial de los Estados Unidos. Toda solicitud de esa naturaleza debe justificarse explicándose por qué la información solicitada es pertinente a las alegaciones de Corea y necesaria para que el Grupo Especial realice una evaluación objetiva del asunto. Además, esta resolución es también sin perjuicio del establecimiento por el Grupo Especial de los hechos en los que se fundamentarán sus constataciones.

7.5 En carta fechada el 16 de febrero de 2001, los Estados Unidos respondieron a nuestra resolución y solicitud de información. En la citada carta, los Estados Unidos nos facilitaron un cuadro que contenía cifras indizadas para la adición de la opinión disidente de la Sra. Crawford. También facilitaron al Grupo Especial datos indizados relativos a las importaciones de la mercancía objeto de investigación procedentes del Japón.[26]

[26] Los Estados Unidos explican que durante el período de investigación el único país que expidió mercancías no sujetas a la investigación clasificadas en la misma partida arancelaria que los tubos de conducción, fue el Japón.

7.6 En su primera comunicación escrita, Corea reiteró su solicitud de determinada información confidencial, entre ella:

- el informe interno de carácter confidencial;
- información sobre las tendencias de las importaciones, en términos relativos;
- las tendencias comparadas de los precios de las importaciones y los precios en el mercado interior para cada trimestre;
- información financiera desglosada por productores;
- la recomendación de la USITC sobre medidas correctivas, el memorando económico de apoyo y el informe confidencial enviado al Presidente;
- todos los documentos utilizados por el Presidente en las deliberaciones relativas a la medida de salvaguardia impuesta; y
- otra información confidencial que pudiera guardar relación con argumentos ulteriormente formulados por los Estados Unidos.

7.7 Los Estados Unidos respondieron en su primera comunicación escrita a la segunda solicitud de información presentada por Corea. En su comunicación, los Estados Unidos convinieron en que algunos datos adicionales sobre precios de tubos importados y nacionales podían ser necesarios y adecuados para el examen de la diferencia por el Grupo Especial. En consecuencia, se ofrecieron a estudiar la forma en que esos datos podrían resumirse para su utilización por el Grupo Especial.

7.8 En la primera reunión del Grupo Especial con las partes estudiamos detalladamente con Corea y los Estados Unidos qué información se consideraba aún necesaria para una evaluación adecuada del asunto objeto de examen, así como la forma en que esa información podría facilitarse. En carta fechada el 19 de abril de 2001 pedimos la siguiente información adicional:

> El Grupo Especial considera necesario y adecuado que los Estados Unidos, para ayudar al Grupo Especial a realizar una evaluación objetiva del asunto sometido a su consideración, comuniquen el promedio ponderado global de los precios de todos los productos importados y nacionales comprendidos en la investigación de la USITC referente a los tubos. Esos datos deben desglosarse producto por producto y trimestre por trimestre. Por el momento, el Grupo Especial no pide datos confidenciales. Por tanto, los Estados Unidos pueden utilizar asteriscos cuando sólo exista una empresa proveedora de un producto dado en un trimestre dado. La información solicitada debe ponerse a disposición del Grupo Especial a más tardar al final de la jornada de trabajo del lunes 23 de abril de 2001. El Grupo Especial solicita a los Estados Unidos que, para ayudarle a determinar si es necesario y adecuado pedirles datos adicionales, respondan también a las preguntas 6, 7 y 8 del Grupo Especial a más tardar al final de la jornada de trabajo del lunes 23 de abril de 2001.
>
> Además, en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, los Estados Unidos indicaron provisionalmente que facilitarían al Grupo Especial dos productos de un modelo informático utilizado por la USITC para evaluar la repercusión de las importaciones en la rama de producción nacional. Uno de ellos incluiría las importaciones procedentes del Japón, y el otro las excluiría. Los Estados Unidos indicaron que esos productos demostrarían que los resultados serían muy parecidos tanto si se incluían las importaciones procedentes del Japón como si no se

incluían. El Grupo Especial confía en recibir esos productos a más tardar al final de la jornada de trabajo del lunes 23 de abril de 2001.

Los Estados Unidos también indicaron provisionalmente que proporcionarían al Grupo Especial un producto del modelo informático antes mencionado basado en la medida aplicada por el Presidente (utilizando los datos de que disponía la USITC). El Grupo Especial confía en recibir ese producto adicional a más tardar al final de la jornada de trabajo del lunes 23 de abril de 2001.

7.9 Los Estados Unidos respondieron a nuestra solicitud en su carta de 23 de abril de 2001. En esa comunicación, los Estados Unidos nos facilitaron un cuadro donde figuraban las importaciones de la mercancía objeto de investigación, tanto en términos absolutos como en términos relativos, con exclusión de todas las importaciones procedentes del Japón. También nos proporcionaron cuadros que contenían información trimestral sobre precios de los productos importados y los nacionales correspondientes a todos los tipos de tubos comprendidos en la investigación. Sin embargo, no facilitaron los modelos informáticos que provisionalmente habían indicado que proporcionarían al Grupo Especial. Los Estados Unidos afirmaron, con respecto a los modelos informáticos para la evaluación de la repercusión de la medida propuesta por la USITC, que la Comisión no se basó en ningún producto de un modelo informático de esa naturaleza, ya que ni consideró ni tuvo a su disposición tales modelos. Por lo que respecta a los modelos informáticos para evaluar la repercusión de la medida aplicada por el Presidente, los Estados Unidos concluyeron que no podían facilitar esa información.

7.10 En su segunda comunicación escrita, Corea se refirió a la carta de los Estados Unidos y afirmó que consideraba necesaria la siguiente información adicional:

- los memorandos económicos confidenciales utilizados para evaluar las propuestas de medidas correctivas y la repercusión de las diversas alternativas en la rama de producción de los Estados Unidos;

- los documentos utilizados por el Presidente en las deliberaciones que desembocaron en la determinación relativa a la salvaguardia; y

- la versión confidencial del informe interno de la USITC.

7.11 Tras examinar la información que se nos había facilitado en las comunicaciones y declaraciones de las partes, no nos pareció necesario ni apropiado hacer nuevas solicitudes de información en respuesta a la segunda comunicación escrita de Corea. Entendemos que la información de que dispone el Grupo Especial permite realizar una evaluación objetiva del asunto sometido a su consideración.

2. La posibilidad de admitir pruebas no presentadas a la USITC, o de considerar hechos sucedidos con posterioridad a la decisión de adoptar una medida de salvaguardia

7.12 Los Estados Unidos pidieron al Grupo Especial que dictara una resolución preliminar en el sentido de que determinada información incluida en la primera comunicación escrita de Corea o a la que se hacía referencia en ella era inadmisible. La solicitud de los Estados Unidos se refiere a información no incluida en el expediente de la USITC y a información relativa a hechos que tuvieron lugar después de la decisión de aplicar la medida referente a los tubos. Los Estados Unidos estimaban que esa información era irrelevante para las deliberaciones del Grupo Especial, y solicitaron a éste que declarara que la nueva información era inadmisible, que pidiera a Corea que eliminara la nueva información de su primera comunicación escrita y suprimiera todo argumento basado en esa información, y que comunicara a las partes que el Grupo Especial no consideraría la nueva información ni los argumentos en ella basados.

7.13 Corea pidió al Grupo Especial que rechazara la solicitud de los Estados Unidos de formulación de una resolución preliminar en el sentido de que determinada información incluida en la primera comunicación escrita de Corea o a la que se hacía referencia en ella era inadmisible. Corea adujo que la solicitud de los Estados Unidos, si se aceptara, restringiría indebidamente la capacidad del Grupo Especial para obtener y evaluar datos y menoscabaría los derechos conferidos a los Miembros por el Acuerdo sobre la OMC. Además, la solicitud de los Estados Unidos, si se aceptara, sentaría un precedente ominoso para el funcionamiento eficaz del sistema de solución de diferencias de la OMC.

7.14 En la primera reunión del Grupo Especial con las partes, el Presidente del Grupo Especial dictó la siguiente resolución relativa a la solicitud de los Estados Unidos de que determinadas pruebas se declarasen inadmisibles:

> Los Estados Unidos han pedido al Grupo Especial que dicte una resolución preliminar sobre la admisibilidad de determinada información presentada por Corea. La información pertinente se identifica en el párrafo 279 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos.
>
> El Grupo Especial ha decidido no excluir de su expediente, por considerarla inadmisible, ninguna información facilitada por Corea. Nuestra decisión de no excluir la información en nada prejuzga la cuestión de si el Grupo Especial utilizará tal información, ni si ésta es pertinente por lo que respecta al asunto sometido a nuestra consideración.

B. RECLAMACIONES RELATIVAS A LA MEDIDA REFERENTE A LOS TUBOS

7.15 Comenzaremos nuestro examen de las cuestiones sustantivas del presente asunto analizando las alegaciones de Corea sobre la conformidad de la medida referente a los tubos con el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Abordaremos después las alegaciones de Corea relacionadas con la investigación de la USITC que desembocó en la imposición de la citada medida. Comenzaremos nuestro examen de la medida referente a los tubos analizando las alegaciones de Corea basadas en el artículo XIII. Con objeto de determinar hasta qué punto, en su caso, la medida referente a los tubos está sujeta a las disciplinas del artículo XIII debemos dictar primeramente una resolución sobre la naturaleza de dicha medida.

1. La naturaleza de la medida

a) Argumentos de las partes

i) Argumentos de Corea

7.16 Corea afirma que la medida referente a los tubos es una restricción cuantitativa en forma de contingente arancelario. La medida es un contingente arancelario porque está compuesta por dos elementos: un contingente y un arancel. Se perciben derechos normales sobre las importaciones dentro de contingente, y se impone un arancel más alto a las importaciones fuera de contingente. Corea aduce que la medida es un contingente arancelario porque se aplica un tipo arancelario a las importaciones dentro de contingente de 9.000 toneladas cortas, y un tipo arancelario más alto a las importaciones fuera de contingente (una vez agotado el contingente de 9.000 toneladas cortas). Corea observa que la medida se describe como contingente arancelario en la recomendación de la USITC y en la documentación de los servicios de aduanas de los Estados Unidos.

ii) Argumentos de los Estados Unidos

7.17 Los Estados Unidos aducen que la medida no es un contingente arancelario, sino más bien un derecho adicional con una exención de 9.000 toneladas cortas para cada Miembro de la OMC. Según los Estados Unidos, un contingente arancelario conlleva la "aplicación de un tipo arancelario más alto a los productos importados a partir de que una cantidad especificada del artículo haya entrado en el país a un tipo prevalente más bajo".[27] Los Estados Unidos hacen también referencia a una constatación del Grupo Especial encargado del asunto *CE - Bananos III - Párrafo 5 del artículo 21*, en el sentido de que "un contingente arancelario es un límite cuantitativo a la disponibilidad de un tipo arancelario específico".[28] Sobre la base de esas definiciones, los Estados Unidos afirman que una medida sólo es un contingente arancelario si establece un límite global a la capacidad para obtener el tipo arancelario más bajo. Los Estados Unidos afirman que la medida referente a los tubos no impone un límite global al volumen de importaciones que pueden estar libres del derecho suplementario. Según los Estados Unidos, el único límite al volumen de importaciones libre del derecho suplementario del 19 por ciento es el número de territorios aduaneros que decidan aprovechar la exención de 9.000 toneladas cortas. Como la capacidad de opción no está sujeta a un límite global, la medida no es un contingente arancelario.

b) Evaluación por el Grupo Especial

7.18 Nada nos induce a disentir de la opinión de los Estados Unidos de que un contingente arancelario conlleva la "aplicación de un tipo arancelario más alto a los productos importados a partir de que una cantidad especificada del artículo haya entrado en el país a un tipo prevalente más bajo".[29] También convenimos con el Grupo Especial encargado del asunto *CE - Bananos III - Párrafo 5 del artículo 21* en que "un contingente arancelario es un límite cuantitativo a la disponibilidad de un tipo arancelario específico".[30] Sin embargo, no estamos de acuerdo con el argumento de los Estados Unidos de que la existencia de un contingente arancelario depende de la existencia de un límite global para la capacidad de obtener el arancel más bajo.

7.19 Las dos definiciones propuestas por los Estados Unidos se centran en la aplicación, o disponibilidad, de un tipo arancelario especificado y más bajo. En algunos casos, el tipo arancelario aplicable en el marco de un contingente arancelario dependerá de que el límite global impuesto a la posibilidad de obtener el tipo arancelario más bajo se haya alcanzado o no. Así ocurrirá cuando se fije un límite global sin ninguna distribución adicional de ese límite entre los países exportadores. Sin embargo, en otros casos, la aplicación, o la disponibilidad, de un tipo arancelario más bajo no dependerá en absoluto de que se haya alcanzado o no algún límite global. En los casos en que el límite global se distribuye entre países exportadores, la aplicación, o la disponibilidad, de un tipo arancelario más bajo dependerá de que un país exportador dado haya agotado o no haya agotado su cuota, con independencia de que se haya agotado o no algún límite global. Si un país dado agota su cuota, las importaciones procedentes de ese país se verán sujetas a un tipo de derechos más elevado, aunque el límite global no se haya alcanzado. A nuestro juicio, establecer definiciones de contingentes arancelarios que dependan de la existencia de un límite global a la aplicación, o la disponibilidad, de un tipo arancelario más bajo tiene poco sentido si en determinadas circunstancias la

[27] *Dictionary of International Trade Terms*, página 157 (William S. Hein & Co., Inc. 1996).

[28] Véase *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos - Recurso al párrafo 5 del artículo 21 por el Ecuador*, informe del Grupo Especial, WT/DS27/RW/ECU, párrafo 6.20, adoptado el 6 de mayo de 1999 ("*CE - Bananos III - Párrafo 5 del artículo 21*").

[29] *Véase* la nota 27 *supra*.

[30] *Véase* la nota 28 *supra*.

existencia de un límite global no afectará en absoluto a la aplicabilidad, o la disponibilidad, del tipo arancelario más bajo por lo que respecta a las importaciones de un país específico.

7.20 Nuestra opinión de que una medida puede representar un contingente arancelario aunque no establezca un límite global a la disponibilidad del tipo arancelario más bajo se ve confirmada por el párrafo 2 a) del artículo XIII, leído en conjunción con el párrafo 5 del artículo XIII. El párrafo 2 a) del artículo XIII estipula lo siguiente:

> Siempre que sea posible, se fijarán contingentes que representen el monto global de las importaciones autorizadas (estén o no repartidos entre los países abastecedores), y se publicará su cuantía, de conformidad con el apartado *b)* del párrafo 3 de este artículo.

7.21 El párrafo 5 del artículo XIII reza así:

> Las disposiciones de este artículo se aplicarán a todo contingente arancelario instituido o mantenido por una parte contratante; además, en la medida de lo posible, los principios de este artículo serán aplicables también a las restricciones a la exportación.

7.22 En virtud del párrafo 5 del artículo XIII, el párrafo 2 a) del mismo artículo se aplica a los contingentes arancelarios. En consecuencia, por lo que respecta a los contingentes arancelarios, se fijará, siempre que sea posible, un contingente que represente el monto global de las importaciones autorizadas. Por tanto, estas disposiciones reconocen cuando menos la posibilidad de que se den situaciones en las que no es posible fijar un límite o contingente global para un contingente arancelario. En otras palabras, estas disposiciones confirman que puede existir un contingente arancelario aunque no se fije un límite global.[31]

[31] Los Estados Unidos aducen que si no es "posible" fijar un contingente, la consecuencia lógica es que cualquier medida que sea posible no constituye un contingente. Afirman que esta conclusión se ve confirmada por el párrafo 2 b) del artículo XIII, que estipula que "cuando no sea posible fijar contingentes globales, podrán aplicarse las restricciones mediante licencias o permisos de importación sin contingente global". A juicio de los Estados Unidos, por tanto, toda medida que no sea "posible" con arreglo al párrafo 2 a) del artículo XIII no es un contingente (ya que será una licencia o permiso de importación sin contingente global). A nuestro entender, la referencia a "contingentes" en el párrafo 2 b) del artículo XIII debe interpretarse a la luz del párrafo 2 a) del mismo artículo. Esto es así porque el párrafo 2 a) del artículo XIII introduce una hipótesis fáctica posible (cuando no sea "posible" fijar contingentes que representen el monto total de las importaciones autorizadas), y el párrafo 2 b) del artículo XIII revela a los Miembros la medida alternativa que pueden adoptar si se produce esa hipótesis (podrán aplicarse restricciones por medio de licencias o permisos de importación sin contingente global). Estimamos, por consiguiente, que debe entenderse que la referencia a "contingentes" en el párrafo 2 b) del artículo XIII significa "contingentes" "que representen el monto global de las importaciones autorizadas", como prevé el párrafo 2 a) del artículo XIII. En consecuencia, las medidas a que se hace referencia en el párrafo 2 b) del artículo XIII siguen siendo contingentes, aunque no se hayan fijado límites globales al monto total de las importaciones autorizadas. En otras palabras, el párrafo 2 b) del artículo XIII no establece una distinción entre contingentes y "licencias o permisos de importación sin contingente". Por el contrario, el párrafo 2 b) del artículo XIII distingue entre contingentes con límites globales y contingentes sin límites globales. No vemos ninguna razón por la que no deba aplicarse un criterio análogo a los contingentes arancelarios, especialmente habida cuenta de que, conforme al párrafo 5 del artículo XIII, las mismas disposiciones se aplican tanto a los contingentes como a los contingentes arancelarios. Por tanto, el hecho de no fijar límites globales al monto total de las importaciones autorizadas -tanto con respecto a contingentes como con respecto a contingentes arancelarios- no modifica la naturaleza de la medida. Un contingente arancelario sigue siendo un contingente arancelario aunque no se haya fijado un límite global a la disponibilidad del tipo arancelario más bajo siempre que dicha disponibilidad esté sujeta a algún tipo de límite.

7.23 Sin que ello signifique establecer una definición exhaustiva de los contingentes arancelarios, estimamos que una definición precisa debe incluir las medidas que fijen un límite cuantitativo a la aplicación, o la disponibilidad, de un tipo arancelario más bajo (e impongan la aplicación de un tipo arancelario más alto una vez superado ese límite cuantitativo), con independencia de que el límite cuantitativo sea a) "global", b) "global" y además repartido entre los países exportadores, o c) específico por países, sin límite "global". Ese criterio es del todo coherente con las dos definiciones en las que se apoyan los Estados Unidos. En otras palabras, la "cantidad especificada" o el "límite cuantitativo" a que se hace referencia en las definiciones propuestas por los Estados Unidos podrían ser globales, globales y además repartidos entre países exportadores, o simplemente específicos por países. Habida cuenta de ello, concluimos que la medida referente a los tubos objeto de la presente diferencia es un contingente arancelario, ya que en ella se fijan límites específicos por países (9.000 toneladas cortas) a la aplicación, o la disponibilidad, del tipo arancelario más bajo, y son esos límites específicos por países los que determinan si los tubos procedentes de países específicos están sujetos al tipo arancelario más bajo o al más alto cuando entran a los Estados Unidos.

7.24 Observamos que nuestra conclusión sobre la naturaleza de la medida referente a los tubos es compatible con la designación dada a esa medida por el propio servicio de aduanas de los Estados Unidos. En particular, el Departamento de Contingentes del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos envió el 29 de febrero de 2000 a todos los directores de puertos un memorando en el que se hacía referencia a la aplicación de "*contingentes arancelarios* a determinados tubos al carbono soldados de sección circular".[32]

2. Alegaciones basadas en el artículo XIII

a) La aplicabilidad del artículo XIII

i) Argumentos de las partes

1) Argumentos de Corea

7.25 A juicio de Corea, las disposiciones de los artículos XIII y XIX y el artículo 5 regulan la imposición de restricciones cuantitativas a las importaciones y son, por tanto, directamente aplicables en el presente caso. En consecuencia, las prescripciones del artículo XIII, el artículo XIX y el artículo 5 deben interpretarse en su conjunto para determinar toda la serie de obligaciones y deberes que gobiernan la imposición de restricciones cuantitativas, incluidos los contingentes arancelarios. El artículo XIII, titulado "Aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas" estipula expresamente, en el párrafo 5, que las disposiciones del artículo XIII son aplicables a los contingentes arancelarios.

7.26 Corea sostiene que para interpretar adecuadamente el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIII es preciso partir de la base de que la OMC nace de un instrumento único. Como tal, todas las disposiciones de ese instrumento deben aplicarse con pleno vigor y efecto. El párrafo 2 del artículo II del Acuerdo sobre la OMC pone expresamente de manifiesto la intención de los negociadores de la Ronda Uruguay de que las disposiciones de los Acuerdos de la OMC y los Acuerdos Comerciales Multilaterales incluidos en sus Anexos 1, 2 y 3 se interpreten conjuntamente. El texto del Acuerdo sobre Salvaguardias también confirma que dicho Acuerdo debe interpretarse conjuntamente con el artículo XIII y con el artículo XIX. En el Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias se declara que el objeto y fin del Acuerdo es "aclarar y reforzar las disciplinas

[32] Memorando del Director del Departamento de Contingentes del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos, Programas Comerciales, a todos los directores de puertos, en relación con QBT-2000-508: Proclama Presidencial 7274 - Contingente arancelario para determinados tubos al carbono soldados de sección circular (29 de febrero de 2000) ("Memorando de Aduanas"), 1 (cursiva añadida).

del GATT de 1994" (subrayado añadido). El artículo XIX se menciona expresamente, pero no exclusivamente; todas las disciplinas del GATT de 1994 están incorporadas. Esto es también lógico dado que, como reconocen los Estados Unidos cuando hacen referencia al informe del Grupo Especial del GATT sobre el asunto *Noruega - Restricciones a la importación de determinados productos textiles*[33], el artículo XIII es aplicable a la imposición de medidas de salvaguardia en virtud del artículo XIX.[34] Como todos se refieren a lo mismo, "debe interpretarse que … constituyen *a fortiori* un '*conjunto inseparable*' de derechos y disciplinas que deben considerarse conjuntamente … e interpretarse … de un modo tal que dé sentido a *todas ellas* de manera armoniosa".[35]

7.27 Corea observa que los Estados Unidos sostienen que el artículo 5 no incluye todos los conceptos contenidos en el artículo XIII, por lo que en lo fundamental aducen que la "intención" de los negociadores fue "excluir" determinadas obligaciones y derechos contenidos en el artículo XIII.[36] Corea sostiene que la determinación de la "intención" de los negociadores es imposible de conocer y equívoca, salvo en la medida en que los negociadores sabían, basándose en la Nota del Anexo 1A, que los Acuerdos de la OMC y el GATT de 1994 debían interpretarse conjuntamente salvo en caso de conflicto. El texto mismo del Acuerdo permite dar por sentado ese conocimiento sin temor a equivocarse. Por tanto, los negociadores no tenían necesidad alguna de describir expresamente todos y cada uno de los conceptos establecidos por el GATT. En consecuencia, lo único necesario era establecer las prescripciones y desviaciones adicionales que tuvieran que aplicarse específicamente a las medidas de salvaguardia en el marco de la OMC.[37]

2) Argumentos de los Estados Unidos

7.28 Los Estados Unidos afirman que, a pesar del texto expreso del párrafo 5 del artículo XIII, las disposiciones de ese artículo no se aplican a las medidas de salvaguardia consistentes en contingentes arancelarios. A juicio de los Estados Unidos, las medidas de salvaguardia están exclusivamente reguladas por el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos observan que el Grupo Especial encargado del asunto *Noruega - Restricciones a la importación de determinados productos textiles*[38] constató que el artículo XIII del GATT de 1947 era aplicable a las medidas de salvaguardia reguladas por el artículo XIX del GATT de 1947. Sin embargo, los Estados Unidos aducen que "la adición del Acuerdo sobre Salvaguardias al texto del GATT en virtud del Acuerdo sobre la OMC eliminó cualquier vínculo que pudiera haber existido entre los artículos XIII y XIX en el marco del GATT de 1947".[39]

---

[33] *Noruega - Restricciones a la importación de determinados productos textiles*, informe del Grupo Especial, C/M/141, adoptado el 18 de junio de 1980.

[34] *Véase* la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 197, nota 236.

[35] *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*"), párrafo 81, (cursiva en el original).

[36] *Véase* la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 196 a 213; v*éase también CE - Bananos III (Órgano de Apelación)*, párrafo 157, donde el Órgano de Apelación rechazó el concepto de "exclusiones implícitas". Según Corea, lo que había que determinar en aquel caso era si los párrafos 1 ó 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura permitían a los Miembros actuar de manera incompatible con el artículo XIII del GATT de 1994. El Órgano de Apelación concluyó que si esa hubiera sido la intención, los negociadores lo habrían dicho expresamente. *Véase ibid.*

[37] *Véase Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 88: ("si … hubieran tenido la intención de *omitir deliberadamente* esta expresión, podrían haberlo dicho y lo hubieran dicho en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Sin embargo, no lo hicieron") (cursiva en el original) *Véase también ibid*, párrafo 81.

[38] Véase la nota 33.

[39] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 197.

7.29 Según los Estados Unidos, el Acuerdo sobre Salvaguardias crea un "acuerdo global" que regula la aplicación de medidas de salvaguardia. Las referencias explícitas al artículo XIX hacen que sus disposiciones sean parte integrante del Acuerdo sobre Salvaguardias, constituyendo un "conjunto inseparable de derechos y obligaciones". Esto es así porque, en palabras del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, "se refieren a lo mismo, esto es, a la aplicación por los Miembros de medidas de salvaguardia". Ese "conjunto inseparable de derechos y obligaciones" contiene prescripciones de procedimiento, una obligación de no discriminación y diversas limitaciones a la aplicación de restricciones de salvaguardia, entre ellas disposiciones que reiteran algunas de las prescripciones del artículo XIII. Por tanto, desde una perspectiva jurídica, no puede interpretarse que el Acuerdo sobre la OMC aplica las disposiciones omitidas del artículo XIII a las medidas autorizadas en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias.

ii) Evaluación por el Grupo Especial

7.30 Nos incumbe determinar si el artículo XIII es o no aplicable a la medida de salvaguardia referente a los tubos. Al analizar esta cuestión observamos que dicha medida es un contingente arancelario, y que las disposiciones del artículo XIII, en virtud de lo dispuesto expresamente en el párrafo 5 de dicho artículo, son aplicables a los contingentes arancelarios.

7.31 Los Estados Unidos se apoyan mucho en las constataciones del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* para aducir que el artículo XIII no es aplicable en el contexto de las medidas de salvaguardia. Las constataciones del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* se centran en la aplicación del artículo XIX a las medidas de salvaguardia. En su examen de esta cuestión, el Órgano de Apelación comenzó su análisis haciendo referencia al párrafo II del artículo 2 del *Acuerdo sobre la OMC*, que estipula lo siguiente:

> Los acuerdos y los instrumentos jurídicos conexos incluidos en los Anexos 1, 2 y 3 (denominados en adelante "Acuerdos Comerciales Multilaterales") forman parte integrante del presente Acuerdo y son vinculantes para todos sus Miembros.[40]

7.32 El Órgano de Apelación afirmó a continuación que:

> El GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* son *ambos* Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías que figuran en el Anexo 1A del *Acuerdo sobre la OMC* y, como tales, *ambos* son "partes integrantes" del mismo tratado, el *Acuerdo sobre la OMC*, y son "vinculantes para todos sus Miembros".[41] (Cursiva en el original.)

7.33 En lo tocante concretamente al artículo XIX, el Órgano de Apelación constató que:

> las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 *y* las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* son *todas ellas* disposiciones de un tratado, el *Acuerdo sobre la OMC*. Entraron en vigor como parte de ese tratado al mismo tiempo. Se aplican de igual modo y son de igual modo vinculantes para todos los Miembros de la OMC.[42] (Cursiva en el original.)

7.34 El Órgano de Apelación añadió que:

---

[40] *Véase Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 79.

[41] *Ibid*, párrafo 81.

[42] *Ibid*.

> como estas disposiciones se refieren a lo mismo, esto es, a la aplicación por los Miembros de medidas de salvaguardia, el Grupo Especial estuvo acertado al expresar que "el artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias constituyen *a fortiori* un *conjunto inseparable* de derechos y disciplinas que deben considerarse conjuntamente".[43] (Cursiva en el original.)

7.35 Los Estados Unidos no niegan que el artículo XIII es vinculante para todos los Miembros de la OMC. Se limitan a afirmar que dicho artículo no forma parte del "conjunto inseparable de derechos y disciplinas" que regula la aplicación de medidas de salvaguardia en particular. Los Estados Unidos aducen que la conclusión del Órgano de Apelación de que el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias constituyen un "conjunto inseparable de derechos y disciplinas" se "basaba … en el hecho de que 'se refieren a lo mismo, esto es, a la aplicación por los Miembros de medidas de salvaguardia'".[44] A juicio de los Estados Unidos, el Órgano de Apelación basó esta conclusión en las numerosas referencias al artículo XIX que se encuentran en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, los Estados Unidos observan que el Acuerdo sobre Salvaguardias adopta determinadas disposiciones del artículo XIII, pero no otras, y afirman por ello que las restantes disposiciones del artículo XIII no "se refieren" a la aplicación de una medida de salvaguardia.[45]

7.36 Observamos que en el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación se refirió en efecto a determinadas disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias que contienen referencias al artículo XIX. En particular, el Órgano de Apelación hizo referencia al artículo 1 y al párrafo 1 a) del artículo 11:

> *Artículo 1*
>
> *Disposiciones generales*
>
> El presente Acuerdo establece normas para la aplicación de medidas de salvaguardia, entendiéndose por éstas las medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994.
>
> *Artículo 11*
>
> *Prohibición y eliminación de determinadas medidas*
>
> 1. a) Ningún Miembro adoptará ni tratará de adoptar medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados a tenor de lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994 a menos que tales medidas sean conformes a las disposiciones de dicho artículo aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo.

7.37 El Órgano de Apelación constató que:

> El sentido corriente del artículo 1 y del párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* confirma que la intención de los negociadores fue que las disposiciones del artículo XI del GATT de 1994 y las del "*Acuerdo sobre*

[43] *Ibid.*

[44] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 204.

[45] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 11 del Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva (*véase* el anexo B-8).

> *Salvaguardias*" se aplicaran *acumulativamente*, excepto en el grado en que haya conflicto entre disposiciones específicas.[46] (Se omite la nota de pie de página.)

7.38 No hay, sin embargo, en el artículo 1 o en el párrafo 1 a) del artículo 11, ni en el razonamiento del Órgano de Apelación, nada que sugiera que el artículo XIX se aplica en el contexto de las medidas de salvaguardia con exclusión de otras disposiciones del GATT.[47] El mero hecho de que el artículo XIX sea aplicable no prejuzga la aplicabilidad de otras disposiciones del GATT. El punto de partida para el análisis del Órgano de Apelación sobre la aplicación del artículo XIX fue que "las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardas* son *todas ellas* disposiciones de un tratado, el *Acuerdo sobre la OMC*".[48] Sólo después de esa observación examinó el Órgano de Apelación los artículos 1 y 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, el Órgano de Apelación sugiere que su análisis de los artículos 1 y 11 simplemente respaldó su interpretación basada en que las disposiciones del artículo XIX y las del Acuerdo sobre Salvaguardias son todas ellas disposiciones del mismo Acuerdo sobre la OMC:

> En estas dos apelaciones observamos que "las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 *y* las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* son todas ellas disposiciones de un tratado, el *Acuerdo sobre la OMC*", y añadimos que los dos textos debían leerse "de manera armoniosa" y como "un conjunto inseparable de derechos y disciplinas". Esta interpretación nuestra **está corroborada** por el artículo 1 y el párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.[49] (Negrita añadida.)

7.39 A nuestro juicio, la constatación del Órgano de Apelación de que el artículo XIX es aplicable en el contexto de las medidas de salvaguardia se basó principalmente en el hecho de que tanto ese artículo como las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardia son disposiciones del mismo tratado, a saber, el Acuerdo sobre la OMC. El Órgano de Apelación simplemente corroboró esa interpretación apoyándose en el artículo 1 y el párrafo 1 a) del artículo 11.

7.40 Los Miembros de la OMC han llegado a un acuerdo sobre un conjunto de derechos y obligaciones, incluidos los establecidos en el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Miembros sólo pueden desviarse del cumplimiento de las disposiciones del GATT de 1994 o el Acuerdo sobre Salvaguardias si esa desviación está expresamente autorizada. En ese sentido, tomamos nota de la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *CE - Bananos III (Órgano de Apelación)* de que "si los negociadores hubieran tenido intención de permitir a los Miembros que actuaran de forma incompatible con el artículo XIII del GATT de 1994 [en virtud de las disposiciones

---

[46] *Véase Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 89.

[47] La aplicación exclusiva del artículo XIX a las medidas de salvaguardia parece incompatible con el Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias, donde se reconoce "la necesidad de aclarar y reforzar las disciplinas del GATT de 1994, y concretamente las de su artículo XIX …" (subrayado añadido). Por tanto, aunque el artículo XIX se destaca especialmente, también se hace referencia a las "disciplinas del GATT de 1994" con carácter más general. No hay razón alguna para que esas "disciplinas" no incluyan las establecidas en el artículo XIII.

[48] Véase *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 81.

[49] *Véase Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS177/AB/R, párrafo 69, adoptado el 16 de mayo de 2001 ("*Estados Unidos - Carne de Cordero (Órgano de Apelación)*").

del Acuerdo sobre la Agricultura], lo hubieran indicado expresamente".[50] No vemos en el Acuerdo sobre Salvaguardias nada que autorice expresamente a los Miembros a actuar en forma incompatible con el artículo XIII. El hecho de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contenga ninguna referencia expresa al artículo XIII no equivale de ningún modo a una autorización expresa para eludir las disposiciones de dicho artículo.

7.41 Los Estados Unidos afirman además que los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias integraron en ese Acuerdo las disposiciones del artículo XIII que consideraron convenientes, y que el resto de las disposiciones de ese artículo no deben aplicarse porque se omitieron deliberadamente. En particular, los Estados Unidos aducen que el Acuerdo sobre Salvaguardias "incorpora principios -e incluso un bloque de texto completo- del artículo XIII. Omite las disposiciones del artículo XIII en las que Corea fundamenta su posición. Concluir ahora que el artículo XIII se aplica a las medidas de salvaguardia equivaldría a revocar la decisión de los Miembros de incluir únicamente algunas de esas disposiciones en el Acuerdo sobre Salvaguardias".[51]

7.42 Este argumento es muy parecido al formulado por el Grupo Especial encargado del asunto *Argentina - Calzado* por lo que respecta al criterio de la "evolución imprevista de las circunstancias" establecido en el párrafo 1 del artículo XIX. El Grupo Especial constató que las medidas de salvaguardia de la OMC están reguladas por el Acuerdo sobre Salvaguardias, con exclusión del criterio relativo a la evolución imprevista de las circunstancias contenido en el artículo XIX. El Grupo Especial constató que:

> "debe, a nuestro juicio, tener un sentido la *omisión deliberada* del criterio de evolución imprevista de las circunstancias en el nuevo acuerdo (que, con esta excepción, transpone, refleja y refina en mayor detalle las condiciones esenciales para la aplicación de medidas de salvaguardia que figuran en el artículo XIX del GATT)".[52]

7.43 El Órgano de Apelación rechazó el razonamiento del Grupo Especial como a continuación se indica:

> 87. Al comparar el texto del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, observamos que, aunque una gran parte del texto de ambas disposiciones es muy similar y prácticamente idéntico, la parte inicial del párrafo 1 a) del artículo XIX -"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo [...]"- no aparece en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Tras formular esta observación, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" fue "deliberadamente omitida" por los negociadores de la Ronda Uruguay. Y, aunque el Grupo Especial reconoció en una parte de su razonamiento que el artículo XIX y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* "siguen coexistiendo legalmente" como parte del *Acuerdo sobre la OMC*, el Grupo Especial llegó a la conclusión, a partir de esta supuesta "*omisión deliberada*", que la frase "omitida" no tenía ningún sentido.

---

[50] *CE - Bananos III (Órgano de Apelación)*, párrafo 157.

[51] Declaración oral de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva, párrafo 40.

[52] *Argentina - Calzado*, párrafo 8.58.

> 88. Creemos que mediante esta conclusión el Grupo Especial ha omitido dar sentido y efecto jurídico a *todos* los términos pertinentes del *Acuerdo sobre la OMC*, lo que contradice el principio de efectividad (*ut res magis valeat quam pereat*) en la interpretación de los tratados. El Grupo Especial ha declarado que "la *omisión deliberada* del criterio de evolución imprevista de las circunstancias" en el párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* "debe, a nuestro juicio, tener un sentido". En nuestra opinión, por el contrario, si los negociadores de la Ronda Uruguay hubieran tenido la intención de *omitir deliberadamente* esta expresión, podrían haberlo dicho y lo hubieran dicho en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Sin embargo, no lo hicieron.[53] (Se omiten las notas.)

7.44 Habida cuenta de esas constataciones del Órgano de Apelación, no creemos que haya motivos para sacar conclusión alguna de la supuesta "omisión deliberada" de determinadas disposiciones del artículo XIII en el Acuerdo sobre Salvaguardias. El mero hecho de que algunas disposiciones del artículo XIII se repitan en el Acuerdo sobre Salvaguardia no significa por sí mismo que el resto de las disposiciones dejen de ser vinculantes para los Miembros.[54] Declinamos, en consecuencia, sacar conclusión alguna del hecho de que determinadas disposiciones del artículo XIII no se reproduzcan en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Al igual que el Órgano de Apelación, estimamos que si los negociadores de la Ronda Uruguay hubieran tenido la intención de omitir deliberadamente el artículo XIII del contexto de las salvaguardias, "podrían haberlo dicho y lo hubieran dicho en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Sin embargo, no lo hicieron".[55]

7.45 Los Estados Unidos aducen también que el párrafo 2 d) del artículo XIII es "idéntico" al párrafo 2 a) del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[56] Según los Estados Unidos, "si el párrafo 2 d) del artículo XIII se aplicara independientemente a una medida de salvaguardia, la inclusión del mismo texto en el párrafo 2 a) del artículo 5 sería superflua, lo que vulneraría el principio de efectividad en la interpretación de los tratados".[57] A nuestro entender, este argumento malinterpreta el principio de efectividad en la interpretación de los tratados. Como observó el Grupo Especial encargado del asunto *Turquía - Textiles*, "el principio de interpretación efectiva, o principio del efecto útil, enunciado en la máxima latina *ut res magis valeat quam pereat*, refleja la norma general de interpretación con arreglo a la cual un tratado debe interpretarse en forma que dé sentido y eficacia a todos los términos del tratado. Por ejemplo, no debe interpretarse una disposición de modo que anule el efecto de otra disposición del mismo tratado".[58] Una interpretación del artículo XIII que

---

[53] *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafos 87 y 88.

[54] Puede haber buenas razones para reiterar únicamente algunas disciplinas del artículo XIII en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por ejemplo, es posible que sólo algunas disciplinas del párrafo 2 d) del artículo XIII se hayan reproducido en el párrafo 2 a) del artículo 5 debido a la introducción, mediante el Acuerdo de Salvaguardias, de la modulación de los contingentes, que aparentemente los negociadores no quisieron aplicar a todas las disciplinas del párrafo 2 d) del artículo XIII. El hecho de que ese párrafo no se reproduzca en su totalidad en el párrafo 2 a) del artículo 5 no significa necesariamente que las disciplinas no reproducidas ya no son aplicables; por el contrario, puede significar que la modulación de los contingentes regulada por el párrafo 2 b) del artículo 5 no permite a los Miembros apartarse de las disciplinas del párrafo 2 d) del artículo XIII no reproducidas. En otras palabras, como tal vez no se tenía intención de que la modulación de los contingentes se aplicase a todas las disciplinas del párrafo 2 d) del artículo XIII, pudo ser necesario especificar en el párrafo 2 a) del artículo 5 precisamente a qué disciplinas del párrafo 2 d) del artículo XIII sí se aplica.

[55] *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 88.

[56] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 206.

[57] *Ibid.*

[58] *Turquía - Textiles*, nota 327.

aplique esa disposición en el contexto de las medidas de salvaguardia no anula, a nuestro juicio, ninguna de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Todas las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias siguen siendo plenamente aplicables. Aunque pueda haber alguna reiteración en el párrafo 2 d) del artículo XIII y el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, reiteración no es lo mismo que anulación. Observamos, además, que el criterio aplicado por los Estados Unidos al principio de interpretación efectiva de los tratados habría impedido al Órgano de Apelación aplicar el artículo XIX en su conjunto en el contexto de las medidas de salvaguardia, ya que determinadas disposiciones del artículo XIX se reiteran en determinadas disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. En hecho de que el Órgano de Apelación constatara que el artículo XIX en su totalidad se aplica a las medidas de salvaguardia, a pesar de la reiteración resultante, confirma nuestro rechazo del argumento de los Estados Unidos relativo al principio de interpretación efectiva de los tratados.

7.46 En cualquier caso, observamos que el párrafo 2 d) del artículo XIII no es "idéntico" al párrafo 2 a) del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, el párrafo 2 a) del artículo 5 omite la última frase del párrafo 2 d) del artículo XIII, con arreglo a la cual:

> No se impondrán condiciones ni formalidades que impidan a cualquier parte contratante utilizar íntegramente la parte del volumen o del valor total que le haya sido asignada, a reserva de que la importación se efectúe en el plazo prescrito para la utilización del contingente.

En respuesta a una pregunta del Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva, los Estados Unidos afirmaron lo siguiente:

> Conforme a nuestro análisis de las demás disposiciones del artículo XIII, la circunstancia de que se hayan incorporado en el Acuerdo sobre Salvaguardias las dos primeras frases del párrafo 2 d) del artículo XIII, pero no la última, indica que ésta no se aplica a las medidas de salvaguardia. Sin embargo, la omisión de esa frase no deja en libertad a los Miembros para impedir que los demás Miembros utilicen íntegramente su parte en el contingente de una medida de salvaguardia. Si un Miembro impone un contingente de salvaguardia y lo aplica en el nivel necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, cualquier otra condición o formalidad que imponga para limitar la utilización del contingente daría lugar **probablemente** a que la medida se aplicase más allá del grado necesario. Por lo tanto, una medida prohibida por la última frase del párrafo 2 d) del artículo XIII **probablemente** estaría prohibida también por el párrafo 1 del artículo 5.
>
> Aunque siempre resulta riesgoso pretender verificar el propósito de los negociadores a partir de un texto escrito, este análisis sugiere que la parte final del párrafo 2 d) del artículo XIII **puede** haber sido excluida del párrafo 2 a) del artículo 5 por ser redundante. Al prohibir ya el párrafo 1 del artículo 5 la aplicación de una medida de salvaguardia más allá del grado en que fuese necesaria, no es preciso añadir una prohibición de imponer condiciones o formalidades que impidan la utilización íntegra del contingente.[59] (Negrita añadida.)

7.47 Recordamos nuestra anterior constatación sobre la "omisión deliberada" de las disposiciones del artículo XIII en el Acuerdo sobre Salvaguardias. No vemos motivo alguno para adoptar un criterio distinto por lo que respecta a la última frase del párrafo 2 d) del artículo XIII, especialmente sobre la base de que una infracción de la última frase "probablemente" constituiría también una

[59] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 11 en la segunda reunión sustantiva (*véase* el anexo B-8).

infracción de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5, o especulando sobre lo que "podría" haber llevado a los negociadores a no incluir expresamente esa disposición en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Si los negociadores de la Ronda Uruguay hubieran tenido intención de omitir deliberadamente la última frase del párrafo 2 d) del artículo XIII del contexto de las salvaguardias, "podrían haberlo dicho y lo hubieran dicho en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Sin embargo, no lo hicieron".[60]

7.48 Los Estados Unidos aducen también que la presunción del derecho internacional público contraria a los conflictos se opone a una interpretación que aplique el párrafo 2 d) del artículo XIII a las medidas de salvaguardia, ya que esa disposición no estaría sujeta a la excepción establecida por el párrafo 2 d) del mismo artículo. Sin embargo, a nuestro entender, en el presente caso no se plantea un conflicto entre esas disposiciones, ya que de nuestras constataciones sobre el párrafo 2 a) del artículo 5 se deduce que la modulación de los contingentes regulada en el párrafo 2 b) del mismo artículo no sería aplicable a los contingentes arancelarios (véase *infra*, párrafo 7.75).

7.49 Los Estados Unidos aducen además que el no aplicar el artículo XIII en el contexto de las medidas de salvaguardia "tiene también sentido como cuestión de política general". En particular, los Estados Unidos afirman que "introducir restricciones adicionales en el Acuerdo sobre Salvaguardias -como las restricciones a los contingentes arancelarios establecidas por el artículo XIII- es innecesario, y menoscabaría la capacidad de los Miembros para alcanzar los objetivos del Acuerdo". Nos permitimos sugerir, sin embargo, que lo que corrobora nuestra interpretación del artículo XIII es la escasez de disciplinas reguladoras de la aplicación de medidas de salvaguardia consistentes en contingentes arancelarios en el artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[61] Si el artículo XIII no fuera aplicable a las medidas de salvaguardia que son contingentes arancelarios, esas medidas de salvaguardia eludirían la mayoría de las disciplinas establecidas en el artículo 5. Esto es una consideración importante, dado el aspecto cuantitativo de los contingentes arancelarios. Por ejemplo, si el artículo XIII no fuera aplicable, podrían introducirse criterios cuantitativos relacionados con la disponibilidad de tipos arancelarios más bajos en forma discriminatoria, sin consideración alguna a los resultados cuantitativos anteriores.[62] A nuestro juicio, la posibilidad de que se dé esa discriminación es contraria al objeto y fin tanto del Acuerdo sobre Salvaguardias como del Acuerdo sobre la OMC. En ese sentido, el Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias hace referencia a "la necesidad de aclarar y reforzar las disciplinas del GATT de 1994" en el contexto de las salvaguardias. Estimamos que las "disciplinas del GATT de 1994" sin duda incluyen las que regulan la no discriminación. Sea como fuere, en el Preámbulo del Acuerdo sobre la OMC se hace referencia explícita a "la eliminación del trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales". Observamos también que en el Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias se indica asimismo que uno de los objetivos de dicho Acuerdo es "restablecer el control multilateral sobre las salvaguardias y … suprimir las medidas que escapen a tal control". Opinamos que la no aplicación del artículo XIII en el contexto de las salvaguardias daría lugar a la imposición de medidas de salvaguardia consistentes en contingentes arancelarios que escaparían parcialmente al control de las disciplinas multilaterales. Ese resultado sería contrario a los objetivos consagrados en el Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.50 Por estas razones, constatamos que la medida referente a los tubos está sujeta a las disposiciones del artículo XIII.

---

[60] *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 88.

[61] Véase la sección VII.B.3 a) *infra*.

[62] No se plantea el mismo problema por lo que respecta a las medidas arancelarias -que aparentemente tampoco están abarcadas por todas las disciplinas del artículo 5- porque las medidas arancelarias afectan por igual a todos los Miembros exportadores.

b) El contenido del artículo XIII

7.51 Corea formuló varias alegaciones basadas en el artículo XIII. En primer lugar, alega que los Estados Unidos infringieron la "primera y fundamental prescripción"[63] del párrafo 2 del artículo XIII de que los Miembros que apliquen restricciones a la importación "procurarán hacer una distribución del comercio … que se aproxime lo más posible a la que las distintas partes contratantes podrían esperar si no existieran tales restricciones". En segundo lugar, Corea alega que los Estados Unidos infringieron la prescripción del párrafo 2 a) del artículo XIII de fijar un contingente global siempre que sea posible, así como la prescripción del párrafo 3 b) del artículo XIII de comunicar públicamente el volumen de ese contingente. En tercer lugar, Corea alega que los Estados Unidos, en infracción del párrafo 2 d) del artículo XIII, no negociaron los contingentes con los Miembros que tenían un interés sustancial en el producto.

7.52 El párrafo 2 del artículo XIII establece lo siguiente:

> Al aplicar restricciones a la importación de un producto cualquiera, las partes contratantes procurarán hacer una distribución del comercio de dicho producto que se aproxime lo más posible a la que las distintas partes contratantes podrían esperar si no existieran tales restricciones, y, con este fin, observarán las disposiciones siguientes:
>
> *a)* Siempre que sea posible, se fijarán contingentes que representen el monto global de las importaciones autorizadas (estén o no repartidos entre los países abastecedores), y se publicará su cuantía, de conformidad con el apartado *b)* del párrafo 3 de este artículo;
>
> *b)* Cuando no sea posible fijar contingentes globales, podrán aplicarse las restricciones mediante licencias o permisos de importación sin contingente global;
>
> *c)* Salvo a los efectos de aplicación de contingentes asignados de conformidad con el apartado *d)* de este párrafo, las partes contratantes no prescribirán que las licencias o permisos de importación sean utilizados para la importación del producto de que se trate procedente de una fuente de abastecimiento o de un país determinado;
>
> *d)* Cuando se reparta un contingente entre los países abastecedores, la parte contratante que aplique las restricciones podrá ponerse de acuerdo sobre la repartición del contingente con todas las demás partes contratantes que tengan un interés substancial en el abastecimiento del producto de que se trate. En los casos en que no pueda razonablemente aplicarse este método, la parte contratante interesada asignará, a las partes contratantes que tengan un interés substancial en el abastecimiento de este producto, partes proporcionales a la contribución aportada por ellas al volumen o valor total de las importaciones del producto indicado durante un período representativo anterior, teniendo debidamente en cuenta todos los factores especiales que puedan o hayan podido influir en el comercio de ese producto. No se impondrán condiciones ni formalidades que impidan a cualquier parte contratante utilizar íntegramente la parte del volumen o del valor total que le haya sido asignada, a reserva de que la importación se efectúe en el plazo prescrito para la utilización del contingente.

[63] Primera comunicación de Corea, párrafo 124.

i) Cláusula introductoria del párrafo 2 del artículo XIII

7.53 Corea alega que los Estados Unidos infringieron la norma general establecida en la cláusula introductoria del párrafo 2 del artículo XIII.[64] Según Corea, los Estados Unidos no podían haber "procurado hacer una distribución del comercio … que se aproximara lo más posible a la que las distintas partes contratantes podrían esperar si no existiera" la medida referente a los tubos sin respetar las pautas comerciales tradicionales.[65] Aparte de afirmar que el artículo XIII no es aplicable a la medida referente a los tubos, los Estados Unidos no han hecho referencia a este argumento.

7.54 A nuestro juicio, Corea tiene razón cuando aduce que un Miembro infringirá la norma general establecida en la cláusula introductoria del párrafo 2 del artículo XIII si impone medidas de salvaguardia sin respetar las pautas comerciales tradicionales (al menos a falta de toda prueba que indique que el cupo que un Miembro podría esperar obtener en el futuro difiere, como consecuencia de la evolución de las circunstancias, de su cupo histórico). Las corrientes comerciales anteriores a la imposición de una medida de salvaguardia ofrecen una base fáctica objetiva para hacer una proyección de lo que podría haber ocurrido de no haberse aplicado esa medida.

7.55 No hay en el expediente sometido a la consideración del Grupo Especial nada que sugiera que la medida referente a los tubos se basa de algún modo en las pautas históricas del comercio de tubos, o que los Estados Unidos, por su parte, "procuraron hacer una distribución del comercio … que se aproximara lo más posible a la que los distintos Miembros podrían esperar si no existiera" la medida referente a los tubos. En lugar de ello, como observa Corea, "el volumen de importaciones dentro de contingente procedentes de Corea, tradicionalmente el principal proveedor del mercado de los Estados Unidos, se redujo al nivel de los proveedores menos importantes -o incluso entonces inexistentes- del mercado de los Estados Unidos (9.000 toneladas cortas)".[66] Por esa razón, constatamos que la medida referente a los tubos es incompatible con la norma general enunciada en la cláusula introductoria del párrafo 2 del artículo XIII.

ii) Párrafo 2 a) del artículo XIII

7.56 Corea alega que los Estados Unidos no fijaron un contingente que "representara el monto global de las importaciones autorizadas", en infracción del párrafo 2 a) del artículo XIII. A juicio de Corea, la única excepción al requisito de fijar un contingente global es que "cuando no sea posible fijar contingentes globales, podrán aplicarse las restricciones mediante licencias o permisos de importación sin contingente global".[67] Como los Estados Unidos no recurrieron a licencias o permisos de importación, debería haberse fijado un contingente global.

7.57 Los Estados Unidos aducen que la medida referente a los tubos no está regulada por el artículo XIII. Aducen además que ni los contingentes arancelarios ni los elementos contingentarios de un contingente arancelario son "contingentes" a los efectos del artículo XIII. Los Estados Unidos afirman también que los argumentos de la propia Corea establecen por qué no resultaba "posible" para los Estados Unidos fijar la cantidad global de importaciones a las que sería aplicable la exención del derecho suplementario del 19 por ciento. Al tener todos los Miembros acceso a la exención, y al

[64] A nuestro juicio, la cláusula introductoria del párrafo 2 del artículo XIII contiene una norma general, y no simplemente una declaración de principios. Así lo confirma la Nota al párrafo 2 del artículo XIII, que hace referencia a "la regla general enunciada en la primera frase del párrafo 2".

[65] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 124.

[66] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 155.

[67] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 127.

haber un número indeterminado de países capaces de exportar tubos a los Estados Unidos, no había modo de determinar el volumen total al que podía aplicarse la exención.

7.58 Con independencia de que sean o no "contingentes" en el sentido del párrafo 2 a) del artículo XIII, los contingentes arancelarios están necesariamente sujetos a las disciplinas establecidas en esa disposición en virtud del texto expreso del párrafo 5 del artículo XIII. Por tanto, el párrafo 2 a) del artículo XIII debe tener sentido en el contexto de los contingentes arancelarios. A nuestro juicio, por lo que respecta a los contingentes arancelarios, el párrafo 2 a) del artículo XIII obliga a los Miembros a fijar, siempre que sea posible, el monto total de las importaciones que pueden beneficiarse del tipo arancelario más bajo.[68]

7.59 Los Estados Unidos afirmaron que "el único límite del volumen de las importaciones libres del derecho suplementario del 19 por ciento está determinado por el número de Miembros de la OMC que opten por aprovechar la exención de 9.000 toneladas".[69] Preguntamos a los Estados Unidos si esto significaba "que existe un límite del volumen de las importaciones sujetas al arancel más bajo, y que se alcanzará ese límite si todos los Miembros de la OMC optan por aprovechar la exención de 9.000 toneladas cortas".[70] Los Estados Unidos respondieron lo siguiente:

> Sobre la base de una reflexión más detenida, sería más exacto afirmar que el único límite está determinado por el número de territorios aduaneros que aprovechen la exención de 9.000 toneladas. Por ejemplo, China y Rusia, que no son Miembros de la OMC, igual tienen derecho a esa exención. Por otro lado, no todos los países tienen plantas de producción de tubos, por lo que en la práctica el límite sería más bajo que si todos los territorios aduaneros aprovechasen la exención.

7.60 Aunque estimamos que los Estados Unidos no respondieron directamente a nuestra pregunta, parece que al menos existe un límite teórico al volumen total de importaciones permitidas al nivel arancelario más bajo por la medida referente a los tubos (es decir, el número de territorios aduaneros multiplicado por 9.000 toneladas cortas). Sin embargo, no creemos que ese límite teórico sea suficiente para satisfacer la prescripción del párrafo 2 a) del artículo XIII. Con arreglo a esa disposición, los Miembros están obligados a "fijar", siempre que sea posible, el monto global de las importaciones autorizadas al tipo arancelario más bajo, y a comunicar ese monto de conformidad con el párrafo 3 b). Observamos que por "fijar" (*fix*) se entiende "decidir, concluir, especificar" (*decide, settle, specify*)[71]. A nuestro juicio, el hecho de que exista un límite teórico al monto total de las importaciones permitidas al tipo arancelario más bajo no ofrece el grado de certeza que requiere la palabra "fijar", especialmente en el sentido de "especificar". Una cantidad no puede "fijarse" ni "especificarse" si ni siquiera se ha mencionado expresamente.[72]

7.61 Los Estados Unidos afirman que no era "posible" fijar el monto global de las importaciones que podían beneficiarse de la exención del derecho suplementario del 19 por ciento porque "al tener

---

[68] La obligación no puede extenderse a la fijación del monto global de las importaciones permitidas al tipo arancelario más alto, porque esto eliminaría en la práctica la distinción entre contingentes arancelarios y restricciones cuantitativas.

[69] Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 184.

[70] Pregunta 2 del Grupo Especial en la primera reunión sustantiva (véase el anexo B-2).

[71] *The Compact Edition of the Oxford English Dictionary*, volumen 1 (Oxford University Press, 1971).

[72] Según *The Compact Edition of the Oxford English Dictionary, v*olumen 1 (Oxford University Press, 1971), por "*specify*" (especificar) se entiende "*name or mention expressly*" (nombrar o mencionar expresamente).

todos los Miembros acceso a la exención, y al haber un número indeterminado de países capaces de exportar tubos a los Estados Unidos, no había modo de determinar el volumen total al que podía aplicarse la exención".[73] Observamos, en primer lugar, que los Estados Unidos no han demostrado que en el momento de aplicar la medida referente a los tubos determinaron que no sería "posible" fijar el monto total de las importaciones permitidas al nivel arancelario más bajo. En segundo lugar, constatamos que el argumento de los Estados Unidos es circular, y por ello poco convincente. El argumento de los Estados Unidos se basa en que no era posible fijar el monto global de las importaciones permitidas al nivel arancelario más bajo por la naturaleza misma de la medida referente a los tubos. Sin embargo, esto no explica por qué los Estados Unidos no podían haber elegido otro tipo de medida en virtud de la cual hubiera sido posible fijar el monto total de las importaciones permitidas al nivel arancelario más bajo.[74]

7.62 Por las razones arriba expuestas, constatamos que la medida referente a los tubos es incompatible con el párrafo 2 a) del artículo XIII.

iii) Párrafos 2 d) y 3 b) del artículo XIII

7.63 Corea también hace alegaciones basadas en los párrafos 2 d) y 3 b) del artículo XIII. Como hemos constatado que los Estados Unidos infringieron el párrafo 2 a) del artículo XIII al no "fijar" el monto total de las importaciones permitidas al tipo arancelario más bajo, no nos parece necesario examinar las alegaciones de Corea basadas en los párrafos 2 d) y 3 b) del artículo XIII.[75]

3. Alegaciones basadas en los artículos 5 y 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994

7.64 Corea alega que la medida referente a los tubos es incompatible con las prescripciones establecidas en las dos primeras frases del primer párrafo del artículo 5, con el párrafo 2 a) del artículo 5 y con el párrafo 1 del artículo 7. Analizaremos en primer lugar las alegaciones de Corea basadas en la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 2 a) del artículo 5. Seguidamente abordaremos la alegación de Corea basada en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7.

7.65 El artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece lo siguiente:

Artículo 5

Aplicación de Medidas de Salvaguardia

> 1. Un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Si se utiliza una restricción cuantitativa, esta medida no reducirá la cuantía de las importaciones por debajo del nivel de un período reciente, que será el promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas, a menos que se dé una justificación clara de la necesidad de fijar un nivel

[73] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 211.

[74] En particular, no vemos motivo alguno por el que los Estados Unidos no podían haber elegido otro tipo de medida compatible con la norma general establecida en la cláusula introductoria del párrafo 2 del artículo XIII.

[75] Sin embargo, cuando un Miembro fija el monto total de las importaciones permitidas al tipo más bajo, esas disposiciones son claramente aplicables.

diferente para prevenir o reparar el daño grave. Los Miembros deberán elegir las medidas más adecuadas para el logro de estos objetivos.

2. a) En los casos en que se distribuya un contingente entre países proveedores, el Miembro que aplique las restricciones podrá tratar de llegar a un acuerdo con respecto a la distribución de las partes del contingente con los demás Miembros que tengan un interés sustancial en el suministro del producto de que se trate. En los casos en que este método no sea razonablemente viable, el Miembro interesado asignará a los Miembros que tengan un interés sustancial en el suministro del producto partes basadas en las proporciones de la cantidad o el valor totales de las importaciones del producto suministradas por dichos Miembros durante un período representativo anterior, teniendo debidamente en cuenta los factores especiales que puedan haber afectado o estar afectando al comercio de ese producto.

b) Un Miembro podrá apartarse de lo dispuesto en el apartado a) del presente párrafo a condición de que celebre consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 bajo los auspicios del Comité de Salvaguardias establecido en virtud del párrafo 1 del artículo 13 y de que presente al Comité una demostración clara de que i) las importaciones procedentes de ciertos Miembros han aumentado en un porcentaje desproporcionado en relación con el incremento total de las importaciones del producto considerado en el período representativo, ii) los motivos para apartarse de lo dispuesto en el apartado a) están justificados, y iii) las condiciones en que esto se ha hecho son equitativas para todos los proveedores del producto en cuestión. La duración de cualquier medida de esa índole no se prolongará más allá del período inicial previsto en el párrafo 1 del artículo 7. No estará permitido apartarse de las disposiciones mencionadas *supra* en el caso de amenaza de daño grave.

a) Párrafo 1 del artículo 5 (segunda frase) y párrafo 2 a) del artículo 5

7.66 En lo fundamental, las alegaciones de Corea basadas en la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 2 a) del artículo 5 son en buena parte análogas a sus alegaciones basadas en el artículo XIII. Sin embargo, antes de analizar esas alegaciones debemos abordar la cuestión básica de si las disposiciones en las que se apoya Corea son o no son aplicables a las medidas consistentes en contingentes arancelarios.

7.67 Corea afirma que los contingentes arancelarios son "restricciones cuantitativas" en el sentido de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5. Afirma asimismo que los contingentes arancelarios son un tipo de "contingente" en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 5.

7.68 Los Estados Unidos sostienen que los contingentes arancelarios no son ni "restricciones cuantitativas" ni "contingentes". Según los Estados Unidos, los contingentes arancelarios son derechos de aduana ordinarios.

7.69 No creemos que los contingentes arancelarios sean "restricciones cuantitativas" en el sentido del artículo 5. Observamos que la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 se refiere a las restricciones cuantitativas en el sentido de medidas que "reducen la cuantía de las importaciones por debajo [de un determinado] nivel". Los contingentes arancelarios no reducen necesariamente el volumen de las importaciones por debajo de un nivel predeterminado, ya que no imponen ningún límite al volumen total de importaciones permitidas (tanto a nivel mundial como al de un país específico). Los contingentes arancelarios establecen únicamente que las importaciones que sobrepasen un determinado nivel estarán sujetas a un tipo arancelario más elevado. Parece, por consiguiente, que los contingentes arancelarios no son medidas del tipo previsto en la referencia de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 a las "restricciones cuantitativas que reduzcan la cuantía de las importaciones por debajo de [un determinado] nivel".

7.70 Por lo demás, parece que no tiene mucho sentido aplicar la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 a los contingentes arancelarios. En primer lugar, un contingente arancelario impone un límite a las importaciones dentro de contingente, pero no a las importaciones fuera de contingente. Por tanto, el límite impuesto a las importaciones dentro de contingente es menos significativo que el límite global impuesto a las importaciones por una "restricción cuantitativa" regulada por la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5. Por esta razón no hay necesidad alguna de aplicar a los contingentes arancelarios la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5. Además, la aplicación de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 a los contingentes arancelarios podría afectar a la distinción entre contingentes arancelarios y restricciones cuantitativas. Si el volumen dentro de un contingente arancelario tuviera que fijarse sobre la misma base, y por tanto al mismo nivel, que el límite global impuesto a las importaciones por las restricciones cuantitativas, los Miembros difícilmente se verían inducidos a utilizar contingentes arancelarios. Esto sería muy lamentable, ya que por lo general se considera que los contingentes arancelarios (aplicados en forma compatible con el artículo XIII) son menos restrictivos de las importaciones que las restricciones cuantitativas.

7.71 En segundo lugar, observamos que no parece que la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 imponga disciplina alguna por lo que respecta a la imposición de medidas de salvaguardia que adopten la forma de simples derechos adicionales (con excepción de lo dispuesto en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5). En otras palabras, si se aplicara un simple derecho adicional del 50 por ciento, no habría obligación (en virtud de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5) de garantizar que ese derecho adicional no reducirá la cantidad de importaciones por debajo del nivel medio de importación de los últimos tres años representativos. No obstante, si la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 se aplicara a los contingentes arancelarios, la imposición de un límite dentro de contingente de cero, y de un derecho del 50 por ciento a las importaciones fuera de contingente, sí infringiría la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 (siempre que el promedio anual de las importaciones de los últimos tres años no fuera cero), aunque no haya diferencias sustantivas entre las medidas. No podemos imaginar que los negociadores del Acuerdo sobre Salvaguardias tuvieran intención de llegar a un resultado tan absurdo.

7.72 Parece, además, que el Órgano de Apelación hizo una distinción entre contingentes arancelarios y restricciones cuantitativas en el asunto *Corea - Productos lácteos*. En dicho asunto, el Órgano de Apelación afirmó que una medida de salvaguardia puede "adoptar la forma de una restricción cuantitativa o de un contingente arancelario".[76] Si el Órgano de Apelación hubiera considerado que los contingentes arancelarios eran restricciones cuantitativas, no habría afirmado que las medidas de salvaguardia pueden adoptar la forma de restricciones cuantitativas o la de contingentes arancelarios.

7.73 Tampoco nosotros consideramos que los contingentes arancelarios sean "contingentes" en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 5. Si lo fueran, el párrafo 5 del artículo XIII sería superfluo (ya que el artículo XIII se aplica expresamente a los contingentes). Aunque cabría aducir que un contingente arancelario ha de ser un tipo de contingente, igualmente podría aducirse que un contingente arancelario ha de ser una forma de arancel. Sin embargo, tal resultado no es sostenible, ya que una medida no puede ser al mismo tiempo un contingente y un arancel. Además, el pasaje del informe del Órgano de Apelación encargado del asunto *Corea - Productos lácteos* arriba citado demuestra que el Órgano de Apelación no considera que los contingentes arancelarios sean aranceles (ya que hace una distinción entre aranceles y contingentes arancelarios). A nuestro entender, ni la palabra "arancel" ni la palabra "contingente" son determinantes de la naturaleza de un contingente arancelario.

[76] *Corea - Productos lácteos (Órgano de Apelación)*, párrafo 96. En el GATT de 1947, las Partes Contratantes clasificaron los contingentes arancelarios impuestos de conformidad con el artículo XIX como una subserie de "medidas de tipo arancelario", y no como restricciones cuantitativas. Modalidades de aplicación del artículo XIX, L/4679, párrafos 37 a 39 (5 de julio de 1978).

7.74 Además, ambas partes han aducido[77] que un contingente es una forma de restricción cuantitativa. No vemos motivos para disentir. Como ya hemos constatado que un contingente arancelario no es una "restricción cuantitativa" (una categoría más amplia, que incluye los contingentes) en el sentido del párrafo 1 del artículo 5, tampoco podrá ser un "contingente" (una categoría más restringida de restricción cuantitativa) en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 5.[78]

7.75 Por esos motivos, constatamos que la medida referente a los tubos, en tanto que contingente arancelario, no está sujeta a las disciplinas del artículo 5 para las restricciones cuantitativas (segunda frase del párrafo 1 del artículo 5) o para los contingentes (párrafo 2 a) del artículo 5).[79] Por consiguiente, rechazamos las alegaciones de Corea basadas en esas disposiciones.

b) Primera frase del párrafo 1 del artículo 5

7.76 Corea afirma que la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 impone a los Miembros que aplican una medida de salvaguardia la obligación de asegurarse de que la medida aplicada guarda proporción con el objetivo de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Corea alega que los Estados Unidos no respetaron esa obligación porque no demostraron la necesidad de la medida referente a los tubos en la fecha de su imposición. Corea afirma que el párrafo 1 del artículo 5 requiere que una medida no reduzca "la cuantía de las importaciones por debajo del nivel de … los tres últimos años … a menos que se dé una justificación clara de la necesidad de fijar un nivel diferente para prevenir o reparar el daño grave". En apoyo de su argumento, Corea invoca la constatación del Órgano de Apelación, en el asunto *Corea - Productos lácteos*, de que "el Miembro que aplique una medida de salvaguardia debe dar esa 'justificación clara' *en el momento de adoptar la decisión, en sus recomendaciones o determinaciones sobre la aplicación de una medida de salvaguardia*"[80] (cursiva en el original). Corea alega que la medida referente a los tubos excedía "la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".

7.77 Los Estados Unidos se apoyan en la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos* para aducir que "las recomendaciones o determinaciones en un procedimiento de salvaguardia *no tienen* que justificar *necesariamente* el tipo o la amplitud de la medida de salvaguardia aplicada por el Miembro, salvo en el caso concreto de una restricción cuantitativa que reduzca el volumen de importación por debajo del promedio de las importaciones

[77] Respuesta de Corea a la pregunta 7 del Grupo Especial (9 en la comunicación de Corea) (véase el anexo B-1); respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 4 del Grupo Especial (véase el anexo B-2).

[78] Somos plenamente conscientes de la asimetría entre el ámbito de aplicación del artículo XIII y el artículo 5 por lo que respecta a las medidas de salvaguardia que son contingentes arancelarios. Sin embargo, es importante señalar que no hemos aplicado el párrafo 2 del artículo XIII al contingente arancelario impuesto a los tubos sobre la base del texto expreso de esa disposición. Lo hemos hecho en virtud de lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo XIII ("las disposiciones de este artículo se aplicarán a todo contingente arancelario instituido o mantenido por un [Miembro]"). No hay, naturalmente, un equivalente al párrafo 5 del artículo XIII en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, la asimetría entre el ámbito de aplicación del artículo XIII y el artículo 5 por lo que respecta a las medidas de salvaguardia que son contingentes arancelarios es resultado directo del texto expreso de esas disposiciones.

[79] Somos plenamente conscientes de que nuestra constatación significaría que la "modulación de los contingentes" regulada en el párrafo 2 b) del artículo 5 no es aplicable a los contingentes arancelarios. A nuestro juicio, este resultado no es contrario al principio de interpretación efectiva de los tratados, ya que el párrafo 2 b) del artículo 5 sigue siendo plenamente aplicable, y por tanto efectivo, por lo que respecta a las medidas de salvaguardia incluidas en el ámbito de aplicación del párrafo 2 a) del artículo 5.

[80] *Corea - Productos lácteos (Órgano de Apelación)*, párrafo 98.

realizadas en los tres últimos años representativos".[81] Según los Estados Unidos, "el análisis de la aplicación de una medida de salvaguardia por parte de un Miembro efectuado por el Grupo Especial no se limita a la investigación o al informe, sino que puede incluir una justificación *ex post* del Miembro de los motivos por los que la medida era admisible en el momento de su imposición".[82] Además, los Estados Unidos afirman que "incumbe a Corea, como demandante, demostrar que la medida de los Estados Unidos iba más allá de lo necesario o, dicho de otra forma, que no era "proporcionada a los objetivos del párrafo 1 del artículo 5, es decir, reparar el daño grave y facilitar el reajuste".[83]

i) La obligación establecida en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5

7.78 Antes de abordar los argumentos específicos de Corea, observamos que en el asunto *Corea - Productos lácteos* el Órgano de Apelación coincidió:

> 96. … con el Grupo Especial en que no cabe ningún género de dudas de que el texto de esta disposición impone a un Miembro que aplique una medida de salvaguardia la *obligación* de asegurarse de que la medida aplicada guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Coincidimos asimismo en que esa obligación es exigible con independencia de la forma concreta que adopte una medida de salvaguardia. Independiente de que se trate de una restricción cuantitativa o de un contingente arancelario la medida en cuestión, sólo debe aplicarse "en la medida necesaria" para alcanzar los objetivos establecidos en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.[84] (Se omiten las notas de pie de página.)

7.79 Por consiguiente, la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 obliga a los Miembros que apliquen medidas de salvaguardia a asegurarse de que dichas medidas guarden proporción con el objetivo de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

ii) Fundamento para el examen del cumplimiento de la obligación establecida en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5

7.80 Corea afirma que sólo podríamos constatar que los Estados Unidos habían cumplido la obligación establecida en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 si hubieran formulado una determinación sobre la necesidad de la medida referente a los tubos en el momento en que ésta se impuso. Observamos que el Órgano de Apelación encargado del asunto *Corea - Productos lácteos* abordó esta cuestión. El Órgano de Apelación comenzó su análisis señalando que:

> 97. … en el párrafo 7.109 de su informe, el Grupo Especial declaró lo siguiente:
>
> > Los Miembros, *en sus recomendaciones o determinaciones sobre la aplicación* de una medida de salvaguardia, deben *explicar* de qué manera consideran los hechos que tienen ante sí y por qué han llegado a la conclusión, *en el momento de adoptar la decisión*, de que la medida que se aplicaría era necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste de la rama de producción. Son este razonamiento

[81] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 44.

[82] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 45.

[83] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 172.

[84] *Corea - Productos lácteos (Órgano de Apelación)*, párrafo 96.

> y esta explicación relativos a la medida adoptada, esenciales para evaluar si Corea ha cumplido las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5, los que no alcanzamos a discernir en la determinación adoptada por Corea de aplicar una medida de salvaguardia en el caso que nos ocupa. (Cursiva añadida.)

98. La segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 establece lo siguiente:

> Si se utiliza una restricción cuantitativa, esta medida no reducirá la cuantía de las importaciones por debajo del nivel de un período reciente, que será el promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas, a menos que se dé una justificación clara de la necesidad de fijar un nivel diferente para prevenir o reparar el daño grave.

Esta frase requiere una "justificación clara" en caso de que un Miembro adopte una medida de salvaguardia consistente en una restricción cuantitativa que reduzca la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas. Coincidimos con el Grupo Especial en que el Miembro que aplique una medida de salvaguardia debe dar esa "justificación clara" *en el momento de adoptar la decisión, en sus recomendaciones o determinaciones sobre la aplicación de una medida de salvaguardia.*

99. En cambio, no consideramos que haya en el párrafo 1 del artículo 5 ninguna disposición que imponga esa obligación respecto de una medida de salvaguardia *distinta* de una restricción cuantitativa que reduzca la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos. En concreto, un Miembro *no* está obligado a justificar en sus recomendaciones o determinaciones la adopción de una medida que adopte la forma de una restricción cuantitativa que sea compatible con "el promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas".

100. Por estas razones, no coincidimos con la constatación general que el Grupo Especial formula en el párrafo 7.109, según la cual:

> Los Miembros, en sus recomendaciones o determinaciones sobre la aplicación de una medida de salvaguardia, deben explicar de qué manera consideran los hechos que tienen ante sí y por qué han llegado a la conclusión, en el momento de adoptar la decisión, de que la medida que se aplicaría era necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste de la rama de producción.

(…)

103. Por esas razones, confirmamos la constatación del Grupo Especial, recogida en el párrafo 7.101 de su informe, de que la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 impone al Miembro que aplique una medida de salvaguardia la *obligación* de asegurarse de que la medida aplicada no es más restrictiva de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. En cambio, revocamos la constatación general del Grupo Especial, recogida en el párrafo 7.109 de su informe, según la cual el párrafo 1 del artículo 5 obliga a un Miembro a explicar, en el momento en que formule las recomendaciones y determinaciones relativas a la

> aplicación de una medida de salvaguardia, que su medida es necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste, incluso cuando la medida concreta de salvaguardia aplicada *no* sea una restricción cuantitativa que reduzca la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos. En lo que respecta a la cuestión de si la medida de salvaguardia adoptada por Corea es compatible con la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5, no estamos en condiciones de llegar a una conclusión ante la inexistencia de constataciones fácticas pertinentes en el informe del Grupo Especial o de hechos indiscutidos que consten en el expediente.

7.81 Parece, por tanto, que a juicio del Órgano de Apelación el párrafo 1 del artículo 5 no obliga a los Miembros a explicar, en sus recomendaciones o determinaciones sobre la aplicación de una medida de salvaguardia, de qué manera consideraron los hechos de que tenían conocimiento y por qué concluyeron, en el momento de adoptar la decisión, que la medida que había de aplicarse era necesaria para reparar un daño grave y para facilitar el reajuste de la rama de producción. Parecería, según el Órgano de Apelación, que esa obligación sólo nace si un Miembro impone una medida de salvaguardia en forma de restricción cuantitativa que reduzca el volumen de importación por debajo del promedio de las importaciones de los tres últimos años representativos.[85] La medida referente a los tubos no es una restricción cuantitativa que reduzca el volumen de importación por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos. Por tanto, basándonos en las constataciones del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos*, constatamos que los Estados Unidos no estaban obligados a demostrar, en el momento de imposición de la medida referente a los tubos, que ésta era "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".[86, 87]

---

[85] Hemos considerado cuidadosamente si el Órgano de Apelación quería o no limitar sus constataciones a la aplicación del párrafo 1 del artículo 5 a las restricciones cuantitativas (ya que el asunto *Corea - Productos lácteos* se centraba en la aplicación de una restricción cuantitativa). En otras palabras, hemos considerado cuidadosamente si el Órgano de Apelación quiso decir que un Miembro no necesita demostrar que su medida de salvaguardia guarda proporción con el objetivo de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste si la medida es una restricción cuantitativa que no reduce el nivel de importación por debajo de "el promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas". En ese caso, las constataciones del Órgano de Apelación no resolverían la cuestión de si los Miembros tienen que demostrar que su medida de salvaguardia guarda proporción con el objetivo de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste cuando esa medida de salvaguardia no es una restricción cuantitativa. Aunque ese enfoque no deja de ser razonable, en definitiva no constituye una interpretación justa de las constataciones del Órgano de Apelación.

[86] En su segunda comunicación escrita, Corea afirma asimismo que "la obligación de los Estados Unidos de dar independientemente una justificación expresa nació en el presente caso porque el Presidente tomó medidas más estrictas de las justificadas por la decisión de la USITC o el análisis económico subyacente. En tales casos, cuando las autoridades competentes han hecho constataciones explícitas de que determinados niveles de reparación son "suficientes", mientras que otros son "excesivos", los Miembros tienen una obligación positiva de explicar por qué es "necesario" aplicar una medida muy distinta. Había una cuestión que era preciso abordar positivamente". No vemos en el Acuerdo sobre Salvaguardias nada que obligue a un Miembro, por el mero hecho de que haya decidido adoptar una medida distinta de las recomendadas con arreglo a los procedimientos internos, a explicar por qué es necesaria su medida de salvaguardia.

[87] En su declaración oral en la segunda reunión sustantiva, Corea afirmó que la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero* "confirma que debía haberse ofrecido una explicación [del porqué la medida referente a los tubos no es más excesiva que "necesaria"] antes de la imposición de la medida". Sin embargo, no estamos persuadidos de que el Órgano de Apelación encargado del asunto *Estados Unidos - Carne de cordero* habría revocado deliberadamente sus constataciones en el asunto *Corea - Productos lácteos*. En *Estados Unidos - Carne de cordero*, el Órgano de Apelación constató que "la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias es algo que debe demostrarse previamente 'para que

7.82 Por esos motivos, nuestro examen de si los Estados Unidos cumplieron o no la obligación establecida en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 no se circunscribe a la determinación de la necesidad de la medida referente a los tubos que los Estados Unidos pudieron haber formulado en el momento de la imposición.

iii) Prescripciones sustantivas de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5

1) Argumentos de Corea

7.83 Corea alega que la medida referente a los tubos excedía la medida "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste" porque "era significativamente más restrictiva que la recomendación de la USITC e incluso que la propuesta de los solicitantes".[88] Corea afirma que la exención para los miembros del TLCAN tuvo un efecto mucho más negativo para los demás proveedores como consecuencia de la medida referente a los tubos que el que hubiera tenido de aplicarse la medida recomendada por la USITC.

7.84 Además, Corea sostiene que la medida referente a los tubos fue más allá de lo "necesario" basándose en los siguientes "elementos de juicio deductivos de los efectos previstos".[89]

1) El total proyectado de las importaciones "dentro de contingente" era de unas 63.000 toneladas cortas, sobre la base de que la USITC sólo enumeró siete proveedores importantes no canadienses ni mexicanos. (Los datos actuales sobre las importaciones de los Estados Unidos entre marzo de 2000 y febrero de 2001 indican un total de importaciones "dentro de contingente" de 64.067 toneladas.)

2) Con el nivel arancelario del 19 por ciento cabía esperar un volumen muy limitado de importaciones "fuera de contingente":

   i) El derecho impuesto equivalía a entre 6 y 10 veces nivel del tipo consolidado.

   ii) Cada país proveedor podía suministrar 9.000 toneladas cortas a tipos consolidados. Cabía presumir que el mercado absorbería esas importaciones (y las del Canadá y México) antes que las importaciones sujetas a derechos de aduana adicionales del 19 por ciento.

   iii) Dos proveedores muy importantes no estaban controlados.

---

pueda aplicarse una medida de salvaguardia'" en forma compatible con el artículo XIX del GATT de 1994, de lo que se sigue "que esta demostración debe hacerse *antes* de que se aplique la medida de salvaguardia" (párrafo 72). A nuestro modo de ver, la obligación de asegurarse de que una medida de salvaguardia no exceda la medida "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste" (primera frase del párrafo 1 del artículo 5) no es un requisito previo que haya que demostrar "para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia". Antes bien, es una obligación que debe respetarse por lo que respecta a la amplitud y la naturaleza de una medida de salvaguardia una vez que se ha adoptado la decisión de aplicarla. Por tanto, no estamos persuadidos de que las constataciones del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero* relativas a la evolución imprevista de las circunstancias guarden alguna relación con el asunto sometido a nuestra consideración.

[88] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 144.

[89] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 39.

iv) Los tubos importados y los nacionales son productos fácilmente intercambiables. Además, según testimonios prestados ante la USITC, los consumidores preferían los productos nacionales.

v) La rama de producción estadounidense tenía una importante capacidad ociosa, y la capacidad de producción del país excedía del consumo.

3) El total de las importaciones entre marzo de 2000 y febrero de 2001, excluyendo las procedentes del Canadá y México, equivalió a 78.671 toneladas. De ese total, sólo 14.604 toneladas entraron al tipo del 19 por ciento. Las importaciones dentro de contingente totalizaron 64.067 toneladas.

4) El único análisis económico efectuado a efectos de cumplir las obligaciones derivadas del párrafo 1 del artículo 5 consistió en los Memorandos Económicos. Sobre la base de otros análisis, la mayoría de la USITC llegó a la conclusión de que 151.124 toneladas a tipos consolidados reducirían las importaciones a un nivel "suficiente". Éste parece ser el único fundamento económico del nivel de restricción recomendado por la USITC. La recomendación de la USITC -que parecía más en consonancia con las normas de la OMC- fue rechazada en favor de una medida que no lo estaba.

7.85 Corea sostiene asimismo que la medida referente a los tubos no tenía únicamente por objeto hacer frente a los efectos perjudiciales de las importaciones, y afirma que el Grupo Especial debe dar por sentado que tenía también por finalidad hacer frente a los efectos perjudiciales de la crisis de la rama de producción de petróleo y gas.

7.86 Corea hace referencia al argumento de los Estados Unidos de que si un arancel del 19 por ciento se tradujera plenamente en aumentos del precio unitario medio de los tubos, la repercusión en los beneficios de explotación representaría un aumento que sería cercano pero no igual a los niveles de beneficios de explotación antes del aumento súbito de las importaciones. Según Corea, una de las deficiencias más evidentes de ese análisis es que la explicación *ex post* pasa por alto el hecho de que la demanda estaba mejorando rápidamente. También da por sentado que el arancel se traducirá directamente en beneficios de explotación, pero quita importancia a los efectos positivos del aumento del volumen de venta resultante de la retirada de productos importados del mercado. Por tanto, el análisis pasa por alto las mayores ventajas de explotación derivadas de la combinación de los incrementos de precio y de volumen.[90] Según Corea, los Estados Unidos también pasan por alto el hecho de que prácticamente ningún producto (14.000 toneladas) entró al nivel arancelario del 19 por ciento el primer año del contingente arancelario. Para conseguir un aumento de beneficios de explotación de 15-17 dólares y una relación de explotación del 3 al 4 por ciento, los Estados Unidos simplemente añadieron 62-64 dólares al precio unitario medio de 412 dólares por tonelada en el cuadro 10, y la misma cantidad al beneficio de explotación negativo de 47 dólares por tonelada. De ese modo, con un nuevo precio unitario de 474-476 dólares y beneficios de explotación de 15-17 dólares por tonelada, los Estados Unidos obtienen un beneficio de explotación de entre el 3,2 y el 3,6 por ciento. Seguidamente, los Estados Unidos comparan ese nivel de beneficios de explotación y afirman que representa un nivel cercano, pero no igual, al de los años rentables de la rama de producción antes del aumento súbito de las importaciones. Hay que suponer, sin embargo, que una de las finalidades de las medidas de salvaguardia es que el volumen de ventas de la rama de producción de los Estados Unidos aumente a medida que las importaciones a precios más elevados pierden cuota de mercado. Si los Estados Unidos quieren usar un año de referencia para determinar la idoneidad de

[90] Según Corea, el análisis de los Estados Unidos también pasa por alto que los productos importados y los nacionales son intercambiables, así como la elasticidad de la demanda, y que se excluyó a México y el Canadá de la medida.

las medidas de salvaguardia, su análisis referido al cuadro 10 debe ser más realista. Por ejemplo, los Estados Unidos debían haber dado por sentado que debido a las ventajas de explotación, diversos costos unitarios disminuirían a medida que el volumen aumentaba.[91] Además, como se indica más arriba, el razonamiento de los Estados Unidos pasa totalmente por alto la mejora de la situación del mercado de la que se hace eco el expediente de la USITC. Según la USITC, "los precios del gas natural y el petróleo han aumentado desde principios de 1999, lo que ha dado lugar a un aumento de las actividades de perforación y producción y por ello a un aumento de la demanda de tubos".[92] El razonamiento *ex post* de los Estados Unidos se aparta de las recomendaciones de la mayoría de la USITC y de las opiniones separadas, que en sus recomendaciones tuvieron plenamente en cuenta la mejora de la situación del mercado.[93] Por ejemplo, los Estados Unidos no explican por qué los miembros de la Comisión que constataron la existencia de una amenaza de daño grave concluyeron que sólo hacía falta un arancel del 12,5 por ciento para que la rama de producción volviera a obtener beneficios, basándose en un examen analítico real[94] que llevó a concluir que ese aumento del arancel daría lugar a un aumento "moderado" del precio, "así como a un aumento sustancial de los ingresos … debido al aumento de los volúmenes de venta".[95]

2) Argumentos de los Estados Unidos

7.87 Los Estados Unidos afirman que el punto de referencia establecido en el párrafo 1 del artículo 5 para la aplicación de una medida de salvaguardia es la situación en que se encuentra la rama de producción nacional. Además, los Estados Unidos sostienen que la compatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5 sólo se puede analizar por referencia a la aplicación de la medida en su conjunto, y no a sus diversos componentes. Los Estados Unidos sostienen que los argumentos de Corea simplemente no satisfacen la norma aplicable. Ni siquiera intentan abordar la medida referente a los tubos a la luz del daño grave y la facilitación del reajuste. En lugar de ello, comparan la salvaguardia referente a los tubos escogida por los Estados Unidos con un contingente arancelario que, a juicio de tres miembros de la USITC, "hará frente al daño grave cuya existencia se ha constatado y será muy eficaz para facilitar los esfuerzos de la rama de producción nacional para efectuar un reajuste positivo frente a la

[91] Según Corea, si el volumen de las ventas de la rama de producción de los Estados Unidos retorna a los niveles de 1997 y los costos unitarios de 1997 para la mano de obra directa, los costos unitarios provisionales para 1999 son sustituidos por otros costos de fabricación y gastos generales, de venta y administrativos. Los costos unitarios directos de la mano de obra disminuirían 8 dólares, otros costos de fabricación unitarios disminuirían 19 dólares, y los gastos generales, de venta y administrativos unitarios disminuirían 7 dólares, lo que representa una disminución total de 34 dólares. Si el ahorro de 34 dólares por unidad se añade al aumento de 15-17 dólares de los beneficios de explotación (calculado por los Estados Unidos como consecuencia del arancel del 19 por ciento), los beneficios de explotación de la rama de producción de los Estados Unidos aumentan entre 49 y 51 dólares, lo que equivale a un beneficio de explotación del 10,3 al 10,7 por ciento (utilizando el mayor precio resultante de la plena repercusión del arancel del 19 por ciento). Esto es muy superior al 8,1 por ciento alcanzado en 1997, el año más rentable. *Véase* el informe de la USITC, cuadro 9, II-27.

[92] Informe de la USITC, Opiniones de la Comisión sobre la Reparación ("Opiniones de la mayoría sobre la reparación"), I-76-77.

[93] *Véase* el informe de la USITC, Opiniones de la mayoría sobre la reparación, I-76-77.

[94] *Véase* el informe de la USITC, Opiniones sobre la reparación de la Presidenta Lynn M. Bragg y la Comisionada Thelma J. Askey ("*Bragg and Askey Views on Remedy*"), I-87 y I-92. Observamos que los Estados Unidos aducen concretamente que a efectos de la determinación de la reparación adecuada no hay diferencia entre una constatación de amenaza de daño y una constatación de daño efectivo. Véase la respuesta de los Estados Unidos a las preguntas en la primera reunión sustantiva, párrafo 6.

[95] *Véase* el informe de la USITC, *Bragg and Askey Views on Remedy*, I-92 (donde se citan el Memorando de la Comisión sobre la Reparación EC-W-071 (1º de diciembre de 1999), y el Memorando Adicional de la Comisión sobre la Reparación EC-W-074 (7 de diciembre de 1999)).

competencia de las importaciones".[96] Corea describe la salvaguardia referente a los tubos como una medida "más restrictiva" de la recomendada por los tres miembros de la Comisión, y de ello extrapola que la salvaguardia referente a los tubos ha de ser, en consecuencia, "excesiva". Según los Estados Unidos, el hecho de que una posible medida de salvaguardia no sobrepase los límites establecidos por el párrafo 1 del artículo 5 no significa que la modificación del tipo, el nivel o la duración de la medida la desplacen más allá de ese límite.

7.88 Los Estados Unidos afirman que la salvaguardia referente a los tubos tiene dos elementos principales, a saber, un derecho suplementario del 19 por ciento (que disminuye al 15 y después al 11 por ciento en años subsiguientes) aplicable a las importaciones pertinentes, y una exención de 9.000 toneladas. En lo tocante a los efectos del arancel, los Estados Unidos observan que el valor unitario medio de los productos importados en 1999 (datos provisionales) fue de 330-337 dólares por tonelada corta. Cabría esperar que como consecuencia de la aplicación de un arancel del 19 por ciento el precio unitario medio de los productos importados aumentaría en 62-64 dólares por tonelada corta, hasta llegar a los 393-401 dólares por tonelada corta.[97] La exención de 9.000 toneladas cortas contribuiría a reducir el aumento del valor unitario medio, porque hasta 9.000 toneladas cortas de cada país proveedor podrían entrar en los Estados Unidos sin pagar derechos adicionales. Por ello cabría esperar que la aplicación del arancel daría lugar, en promedio, a aumentos de precio algo inferiores al 19 por ciento y los 62-64 dólares por tonelada corta. Los efectos de la medida sobre los precios disminuirían también en el curso de su aplicación, al reducirse el arancel al 15 por ciento del segundo año y al 11 por ciento del tercer año. Según los Estados Unidos, los efectos que el aumento de los precios de importación tendrían para los productores estadounidenses dependerían de la reacción de estos últimos. Por un lado, podrían optar por aumentar sus precios en una cuantía similar a los aumentos de los precios de importación, lo que daría lugar a un aumento de precios. En tal caso, la diferencia relativa entre los precios de las importaciones pertinentes y los tubos nacionales se mantendría aproximadamente igual. No era probable que los clientes modificaran sus pautas de compra, ni que las cuotas de mercado de las importaciones pertinentes y los tubos de producción nacional cambiaran significativamente. Por otro lado, los productores de los Estados Unidos podrían aumentar los precios en menos de la cuantía del aumento del precio de importación. En tal caso, la diferencia relativa de precios entre las importaciones pertinentes y los tubos de producción nacional disminuiría, lo que probablemente llevaría a algunos clientes a optar por el producto nacional. Como consecuencia de ello, la cuota de mercado de los productores nacionales aumentaría.

[96] Informe de la USITC, página I-5.

[97] Cuadro de valores unitarios medios, EE.UU. - prueba documental 21. Los cálculos que figuran en el cuadro de referencia se basan en los datos contenidos en el cuadro 3, página II-15 del informe de la USITC, con exclusión de los tubos procedentes del Canadá y de México. En el cuadro de valores unitarios medios figuran cifras públicas del total de importaciones procedentes de las fuentes pertinentes, incluido el Japón, y un total parcial relativo a las fuentes de importación pertinentes, con exclusión del Japón. Como todas las importaciones no pertinentes procedieron del Japón, los valores reales de cualquier estadística caerán en algún punto entre el total parcial y el total general. Los Estados Unidos reconocen que los cambios en la mezcla de productos pueden afectar a los valores unitarios medios. Sin embargo, los tubos son productos bastante normalizados, circunstancia que mitiga los problemas que pudieran causar tales distorsiones.

7.89 Si los productores nacionales pudieran aumentar sus precios en una cuantía igual al aumento medio de 62-64 dólares del valor unitario medio previsto para las importaciones pertinentes como consecuencia de la aplicación del arancel del 19 por ciento, su margen de beneficios de explotación aumentaría, en promedio, hasta 15-17 dólares por tonelada corta, con una relación de explotación del 3 al 4 por ciento.[98] Esto representaría entre un 3 y un 4 por ciento del total de ingresos, nivel cercano, pero no igual, al de los años rentables de la rama de producción antes del aumento súbito de las importaciones.[99] Sin embargo, como se indica más arriba, un aumento de los precios equiparable al aumento de los precios de importación probablemente no modificaría la cuota de mercado de los productores nacionales -un aspecto importante del daño grave. También, como se indica más arriba, cabe preguntarse si los productores estadounidenses *podrían* aumentar sus precios en esa cuantía. Por tanto, no puede decirse que los Estados Unidos aplicaron la salvaguardia referente a los tubos más allá de la medida necesaria, ya que no era probable que la citada salvaguardia pudiera compensar por sí misma los efectos del aumento de las importaciones en el volumen y los precios. Esto se ve más claramente a la luz de la exención arancelaria para 9.000 toneladas. Dado que 9.000 toneladas de cada fuente no pagarían el arancel, el aumento medio del precio sería inferior a la cuantía prevista si el arancel se aplicara sin exenciones. Por tanto, la exención de 9.000 toneladas demuestra sin género de dudas que los Estados Unidos aplicaron la salvaguardia referente a los tubos en *menor* medida de lo necesario.

7.90 Según los Estados Unidos, el argumento de Corea de que la medida correctiva trata de hacer frente, de manera inadmisible, a los efectos perjudiciales de factores distintos de las importaciones está plagado de errores fácticos y conceptuales. Corea no invoca fundamento alguno para que el Grupo Especial llegue a la conclusión de que el Acuerdo sobre Salvaguardias requiere que las medidas de salvaguardia se circunscriban a los efectos perjudiciales de las importaciones. Corea no ha citado ninguna disposición del Acuerdo sobre la OMC que requiera que una medida de salvaguardia se circunscriba a los efectos del aumento de las importaciones. Por consiguiente, no ha logrado acreditar una presunción de incompatibilidad con el Acuerdo. Según los Estados Unidos, el argumento de Corea es también deficiente desde el punto de vista fáctico. Corea afirma que la medida correctiva recomendada por la USITC tenía por objeto hacer frente tanto al aumento de las importaciones como a la crisis del petróleo y el gas.[100] Los Estados Unidos explican, en primer lugar, que la medida correctiva recomendada por la USITC en nada afecta al análisis del Grupo Especial, especialmente dado que el Presidente no la adoptó.[101] En segundo lugar, el informe de la USITC no respalda la opinión de Corea sobre la intención de la Comisión. Corea cita tres partes del informe de la USITC. En la primera (página I-28) simplemente se expone la constatación mayoritaria de la USITC de que una disminución de las actividades de extracción de petróleo y gas redujo la demanda de tubos, lo que contribuyó al daño grave. En la segunda (página I-76) se reconoce que este factor condiciona la demanda de tubos. La tercera (páginas I-85 y I-86) recoge la constatación de que la medida correctiva "habrá frente al daño grave" y "no excede de la cuantía necesaria para reparar el daño grave". Los Estados Unidos no creen que esa constatación sugiera que la medida correctiva recomendada por la USITC tenía por objeto hacer frente a los efectos de la disminución de la demanda de tubos. Además, el texto citado por Corea (páginas I-85 y I-86) también da cuenta de la expectativa mayoritaria de que la demanda de tubos "mejoraría". Por tanto, la mayoría de los miembros de la Comisión dio por sentado que la demanda de tubos sería un factor que influiría *positivamente* en la situación de la rama de producción en un futuro próximo. Una medida correctiva basada en esa proposición difícilmente puede caracterizarse como una reparación de los *daños*

[98] Informe de la USITC, página II-28, cuadro 10.

[99] Informe de la USITC, página II-27, cuadro 9.

[100] Declaración oral de la República de Corea, párrafo 80.

[101] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 173 y 174.

derivados de la *disminución* de la demanda de tubos. Según los Estados Unidos, los cálculos de Corea dan por sentado que los productores estadounidenses aumentan sus precios en toda la cuantía posible *y* consiguen aumentar su volumen de venta. Eso es económicamente imposible. Además, Corea pasó por alto el hecho de que la exención de 9.000 toneladas reduciría el aumento del precio medio de las importaciones, lo que a su vez reduciría la capacidad de los productores estadounidenses para aumentar los precios. En otro cálculo de Corea se da por sentado que la imposición de una medida de salvaguardia pondría de nuevo a la rama de producción estadounidense en las condiciones que prevalecían en 1997. Los Estados Unidos no parten de esa base en su explicación del cumplimiento del párrafo 1 del artículo 5.

7.91 Los Estados Unidos sostienen que el expediente no justifica la alegación de Corea de que la demanda estaba mejorando rápidamente. La mayoría de la USITC observó que 1997 y 1998 fueron años de demanda inhabitualmente alta, y que en 1999 la demanda había vuelto a niveles anteriores (informe de la USITC, página I-28). Otras pruebas indicaban que la demanda en el mayor sector de consumo de tubos estaba vinculada al crecimiento económico general, que con arreglo a las predicciones se cifraría en un 3-4 por ciento anual. Los productores estadounidenses hicieron una proyección de crecimiento del 4 al 5 por ciento.[102] Esos hechos indican que era probable que cualquier futuro aumento de la demanda sería bastante moderado.

3) Evaluación por el Grupo Especial

7.92 Al examinar la alegación de Corea, observamos que incumbe a ésta, como parte demandante, afirmar y probar que la medida referente a los tubos excedía la medida "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste", en infracción de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.[103]

7.93 La alegación de Corea, basada en el párrafo 1 del artículo 5, de que la medida referente a los tubos iba más allá de lo "necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste" se basa en una comparación de dicha medida con la recomendada por la USITC y la propuesta por los solicitantes. Abrigamos algunas dudas sobre si tal comparación puede ser un fundamento adecuado para evaluar el cumplimiento de la obligación establecida en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5, sobre todo porque no hay garantía alguna de que la recomendación de la USITC o la propuesta de los solicitantes fueran en sí mismas compatibles con la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. Como mucho, esas medidas constituyen un indicio de lo que la USITC y los solicitantes, respectivamente, consideraban necesario a los efectos de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. En cualquier caso, la comparación propuesta por Corea sólo sería determinante si el efecto restrictivo de la recomendación de la USITC o de la propuesta de los solicitantes fuera igual o superior a la cuantía máxima "necesaria" en el sentido de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.

i) Recomendación de la USITC[104]

7.94 Al formular su recomendación de medida correctiva, la USITC afirmó que la medida recomendada "no superará la cuantía necesaria para reparar el daño grave cuya existencia

[102] Observaciones sobre la medida correctiva presentadas por los solicitantes después de la audiencia, página 44 (17 de noviembre de 1999).

[103] *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS33/AB/R, página 16, adoptado el 23 de mayo de 1997.

[104] La USITC recomendó la imposición de un contingente arancelario de cuatro años, excluidas las importaciones procedentes del Canadá y de México, con un volumen dentro de contingente de 151.124 toneladas cortas para el primer año (e incrementos anuales del 10 por ciento a partir de entonces), e importaciones fuera de contingente sujetas a un derecho *ad valorem* del 30 por ciento.

constatamos".[105] Aun suponiendo que la USITC analizó adecuadamente el efecto restrictivo de la medida que recomendaba, no hay en esa declaración nada que sugiera que el efecto restrictivo de la recomendación de la USITC se fijó en la cuantía máxima necesaria con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 (o por encima de ella). El efecto restrictivo de la recomendación podía haberse fijado por debajo de la cuantía máxima necesaria, sin que por ello la aseveración de la USITC (de que la medida recomendada "no superará la cuantía necesaria") dejara de ser exacta. Por lo demás, Corea tampoco ha presentado pruebas (aparte de la declaración de la USITC antes citada) que sugieran que el efecto restrictivo de la recomendación de la USITC está fijado en la cuantía máxima necesaria (o por encima de ella). Como teóricamente es posible que la medida referente a los tubos sea más restrictiva de las importaciones que la recomendación de la USITC, y aun así no supere la cuantía máxima "necesaria" con arreglo a la primera frase del párrafo 1 del artículo 5, la aseveración de que la medida referente a los tubos es más restrictiva de las importaciones que la recomendación de la USITC no constituye un indicio de infracción de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.[106]

ii) La propuesta de los solicitantes[107]

7.95 La USITC constató que el contingente propuesto por los solicitantes "superaría la cuantía necesaria para prevenir o reparar el daño grave".[108] Por tanto, y en el supuesto de que la USITC hubiera analizado adecuadamente el efecto restrictivo de la medida propuesta por los solicitantes, es posible que ésta pudiera constituir una pauta adecuada para evaluar la medida referente a los tubos. Dicho de otro modo, si se demostrara que la medida referente a los tubos era más restrictiva de las importaciones que la propuesta de los solicitantes, tal vez podría deducirse que la citada medida era también superior a lo "necesario" a los efectos de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.

7.96 Corea afirma a ese respecto que "suponiendo que cada uno de los siete proveedores individuales (excluidos el Canadá y México) identificados por la USITC en las fechas de la investigación suministre sus 9.000 toneladas cortas de contingente, los siete países cubrirían un contingente total de 63.000 toneladas cortas -muy inferior incluso al contingente de 105.849 toneladas cortas pedido por los solicitantes y rechazado por la USITC por considerarse excesivamente restrictivo".[109] Por consiguiente, para establecer que la medida referente a los tubos es más restrictiva de las importaciones que la propuesta de los solicitantes, Corea se centra en el elemento cuantitativo del contingente arancelario para los tubos, y lo compara con el límite cuantitativo fijado en la restricción cuantitativa propuesta por los solicitantes. Al hacer tal cosa, Corea pasa por alto la diferencia cualitativa fundamental de las dos medidas, y más especialmente el hecho de que la medida referente a los tubos permite un volumen de importación superior a las 63.000 toneladas cortas

[105] Informe de la USITC, página I-75.

[106] En cualquier caso, estimamos que Corea no ha establecido que la medida referente a los tubos sea más restrictiva que la medida correctiva recomendada por la USITC. Aunque Corea se ha centrado en la diferencia entre el volumen de importaciones dentro de contingente autorizado por la recomendación de la USITC y por la medida referente a los tubos, no ha tenido debidamente en cuenta el hecho de que la recomendación de la USITC 1) se habría aplicado un año más que la medida referente a los tubos, y 2) habría establecido un arancel adicional *ad valorem* del 30 por ciento y no del 19 por ciento. La aseveración de Corea de que un arancel adicional del 19 por ciento puede tener efectos similares a los de un arancel adicional del 30 por ciento nos parece especialmente poco convincente.

[107] Los solicitantes propusieron una restricción cuantitativa de cuatro años, excluidas las importaciones procedentes del Canadá y de México, con un contingente de 105.849 toneladas cortas para el primer año (e incrementos anuales del 5 por ciento a partir de entonces).

[108] Informe de la USITC, página I-80.

[109] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 145, con omisión de las notas de pie de página.

(si bien a un tipo de derechos más alto), mientras que la medida propuesta por los solicitantes no permitiría ninguna importación por encima del límite cuantitativo de 105.849 toneladas cortas. Corea también pasa por alto que la medida referente a los tubos se aplica por tres años, mientras que la restricción cuantitativa propuesta por los solicitantes se habría aplicado por un período de cuatro años.

7.97 A nuestro juicio, para demostrar que la medida referente a los tubos era más restrictiva de las importaciones que la medida propuesta por los solicitantes, Corea debía haber comparado la aplicación de las medidas en su conjunto, y no la aplicación de las distintas partes constitutivas de las medidas consideradas aisladamente. Tampoco debía haber hecho caso omiso de determinadas diferencias cualitativas importantes entre las dos medidas. Habida cuenta de ello, estimamos que Corea no ha demostrado que la medida referente a los tubos, en su conjunto, es más restrictiva de las importaciones que la propuesta de los solicitantes. Por tanto, aun suponiendo que pudiera establecerse una infracción de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 sobre la base de la constatación de que la medida referente a los tubos es más restrictiva de las importaciones que la medida propuesta por los solicitantes, lo cierto es que Corea no ha demostrado tal cosa.

iii) Pruebas por deducción

7.98 En apoyo de su alegación, Corea invoca también determinados "elementos de juicio deductivos sobre los efectos que tenía por objeto producir" la medida referente a los tubos:

1) Importaciones dentro de contingente

7.99 Corea afirma que el total proyectado de las importaciones dentro de contingente[110] fue de unas 63.000 toneladas cortas. Corea usa esa cifra como base para comparar el efecto restrictivo de la medida referente a los tubos con el de la recomendación de la USITC y el de la propuesta de los solicitantes. En la sección precedente se hace referencia a esta cuestión.

2) Importaciones fuera de contingente

7.100 Corea aduce que con un nivel arancelario del 19 por ciento cabía esperar pocas importaciones fuera de contingente. Corea observa que el arancel adicional del 19 por ciento equivale a entre 6 y 10 veces el nivel del tipo consolidado, y que el mercado absorbería las importaciones dentro de contingente antes que las importaciones sujetas al arancel adicional del 19 por ciento.

7.101 Tomamos nota de la afirmación de los Estados Unidos de que cabría esperar que el arancel adicional del 19 por ciento aumentaría el valor unitario medio de las importaciones en 62-64 dólares por tonelada corta, hasta un total de 393-401 dólares por tonelada corta. Los productores nacionales podrían aumentar sus precios en la misma cuantía y mantener su cuota de mercado en relación con las importaciones, o aumentar sus precios en menos de 62-64 dólares por tonelada corta y aumentar su cuota de mercado en relación con las importaciones. Si los productores nacionales aumentaran sus precios en la cuantía total de 62-64 dólares por tonelada corta, sus beneficios de explotación aumentarían, en promedio, entre 15 y 17 dólares por tonelada corta, con una relación de explotación del 3 al 4 por ciento. Esto se acercaría, aunque no llegaría, al nivel de los años rentables de la rama de producción antes del aumento súbito de las importaciones. Sin embargo, según los Estados Unidos sería improbable que los productores nacionales pudieran aumentar sus precios en la cuantía total de 62-64 dólares por tonelada corta, ya que debido a la exención de 9.000 toneladas cortas de la que se beneficiaban las importaciones, no era probable que el valor unitario medio de las importaciones aumentara tanto como 62-64 dólares por tonelada corta.

[110] Para simplificar, el Grupo Especial utiliza la terminología empleada por Corea. El Grupo Especial no utiliza esa terminología para definir la naturaleza de la medida referente a los tubos.

7.102 Corea alega que el análisis de los Estados Unidos pasa por alto las mayores ventajas de explotación para los proveedores nacionales derivadas del aumento combinado del precio y el volumen. Sin embargo, a nuestro modo de ver, a no ser que la demanda aumente lo suficiente[111], es económicamente imposible que los productores nacionales aumenten sus precios en la cuantía total del incremento del valor unitario medio de las importaciones y aumenten al mismo tiempo el volumen de sus ventas. Además, el efecto de la exención de 9.000 toneladas cortas haría improbable que el valor unitario medio de las importaciones aumentase tanto como 62-64 dólares por tonelada corta. Habida cuenta de ello, consideramos que Corea no ha establecido que el arancel adicional del 19 por ciento hace que la medida referente a los tubos sea más restrictiva de lo "necesario".[112]

3) Datos de importación

7.103 Corea ha presentado datos reales de importación para el período marzo de 2000-febrero de 2001 (es decir, el período de 12 meses posterior a la imposición de la medida referente a los tubos).[113] Durante ese período, 14.604 toneladas entraron al tipo arancelario del 19 por ciento, y las importaciones dentro de contingente totalizaron 64.067 toneladas. Aunque el Grupo Especial estuviera facultado para basar alguna constatación en esos datos -cuestión que el Grupo Especial no tiene por qué resolver-, los datos no establecen necesariamente que la medida referente a los tubos es más restrictiva de las importaciones de lo que sería "necesario". Corea se apoya en los datos de importación para demostrar que las importaciones sujetas a la medida referente a los tubos cayeron por debajo del nivel previsto por la recomendación de la USITC o la propuesta de los solicitantes.[114] Como se indica más arriba, la recomendación de la USITC no es un punto de referencia adecuado para analizar la compatibilidad de la medida referente a los tubos con la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.

---

[111] Corea afirma, en el párrafo 17 de su segunda declaración oral, que la "demanda estaba aumentando rápidamente". Sin embargo, las constataciones de la USITC no justifican esa afirmación. La USITC constató que la demanda de tubos se centraba en tres categorías de uso de los tubos: extracción, transmisión y distribución. La USITC constató que el aumento de la extracción daría lugar a un "aumento de la demanda de tubos". La USITC constató asimismo que la demanda de tubos para usos de transmisión y distribución está vinculada al crecimiento económico general. En particular, constató que "si la economía crece a un ritmo anual del 3-4 por ciento, el consumo de tubos debe crecer un 4-5 por ciento. Se prevé que el crecimiento económico de los Estados Unidos en 1999 se cifrará aproximadamente en un 3,8 por ciento, y en 2000 en un 3,1 por ciento" (página I-77, con omisión de las notas de pie de página). Por tanto, aunque la USITC constató que la demanda aumentaría algo, las pruebas en las que basó su constatación -que Corea no discute- no demuestran que la demanda estaba "aumentando rápidamente". Corea no ha aportado otras pruebas de que el aumento de la demanda de tubos sería suficiente para que los productores nacionales pudieran aumentar sus precios en la cuantía total del aumento del valor unitario medio de las importaciones y además aumentar su volumen de ventas.

[112] Corea ha afirmado que "el análisis de los Estados Unidos tampoco tiene en cuenta la posibilidad de sustitución de los productos importados y los nacionales, así como tampoco la elasticidad de la demanda o el hecho de que México y el Canadá quedaron excluidos de la medida" (nota 31, segunda declaración oral de Corea). Sin embargo, Corea no ha intentado en ningún momento demostrar en qué modo la consideración de esos factores probaría que la medida referente a los tubos es más restrictiva de lo "necesario" en el sentido de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. Además, el hecho de que el elemento arancelario de la medida referente a los tubos equivalga a "entre 6 y 10 veces el tipo consolidado" es irrelevante, ya que se refiere simplemente al nivel del tipo consolidado, y no a la necesidad de la medida.

[113] Los Estados Unidos han pedido al Grupo Especial que resuelva que esa información es inadmisible. Nuestra respuesta a esa solicitud figura en la sección VII.A.2 *supra*. Como nos parece inadecuado sacar conclusión alguna de los datos de importación presentados por Corea, no estimamos necesario resolver si podríamos basar alguna conclusión en esos datos en caso de que lo estimáramos adecuado.

[114] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 41.

7.104 Aunque la propuesta de los solicitantes constituyera un punto de referencia adecuado (y suponiendo que la USITC no incurriera en error al constatar que la propuesta de los solicitantes era "excesiva"), no pueden sacarse conclusiones fiables comparando el límite cuantitativo impuesto a las importaciones por la medida propuesta (105.124 toneladas cortas) con las importaciones que realmente tuvieron lugar tras la imposición de la medida referente a los tubos. Esto es así porque resulta imposible saber cuál habría sido el volumen de importación de no existir la medida referente a los tubos. En otras palabras, no es seguro que las importaciones cayeran hasta el nivel que alcanzaron entre marzo de 2000 y febrero de 2001 simplemente como consecuencia de la medida referente a los tubos. Otros factores, por ejemplo condiciones económicas desfavorables que causaran una disminución general de la demanda, podían haber contribuido a la disminución de las importaciones de tubos.[115] Aunque en la propuesta de los solicitantes se preveían importaciones de 105.124 toneladas cortas, no hay forma alguna de saber con seguridad si realmente se habrían importado 105.849 toneladas cortas de tubos si los Estados Unidos hubieran aplicado esa medida. Al no poderse dar por sentado que de haberse impuesto la medida propuesta por los solicitantes se habrían importado 105.849 toneladas cortas, no tiene sentido comparar esa cifra con las importaciones realmente efectuadas con sujeción a la medida referente a los tubos. Además, una simple comparación año por año del volumen de importación no tiene en cuenta el hecho de que la medida referente a los tubos se aplica por un período de tres años, mientras que la medida propuesta por los solicitantes se habría aplicado por un período de cuatro años. Habida cuenta de ello, sería demasiado especulativo que el Grupo Especial sacara conclusión alguna (a los efectos de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5) basándose en una comparación entre los datos de importación reales y el límite cuantitativo a las importaciones propuesto por los solicitantes.

4) Análisis económico

7.105 Entendemos que Corea aduce que no se realizó ningún análisis económico antes de imponer la medida referente a los tubos, y que el único análisis económico disponible en el momento de imposición de la medida fue el que justificaba la medida recomendada por la USITC. Por tanto, entendemos que esa alegación se basa en el argumento de Corea de que los Estados Unidos estaban obligados a demostrar, en el momento de imposición de la medida referente a los tubos, que ésta no excedía la medida "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".

7.106 Nos remitimos a nuestra constatación, basada en las conclusiones del Órgano de Apelación encargado del asunto *Corea - Productos lácteos*, de que los Estados Unidos no estaban obligados a demostrar, en el momento de imposición de la medida referente a los tubos, que ésta no excedía la medida "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". A la luz de esa constatación, estimamos que los Estados Unidos estarían facultados para facilitar un análisis económico *ex post* de los hechos que figuraban en el expediente en el momento de la imposición con objeto de demostrar que la medida referente a los tubos no excedía la medida "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Aunque nos resulta difícil imaginar cómo podría un Miembro asegurarse de que su medida de salvaguardia no excede la medida "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste" sin realizar algún tipo de análisis económico en el momento de la imposición, el no haberlo hecho no constituye en sí mismo una infracción de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5, que es lo que Corea alega.

5) Daño causado por otros factores

7.107 Corea afirma que la recomendación de la USITC y los memorandos económicos de la USITC (en los que ésta se basó) abordaban los efectos perjudiciales de la crisis de la rama de producción de

[115] Corea no ha presentado pruebas de que la disminución de las importaciones tras la imposición de la medida referente a los tubos fuera más significativa que el aumento de las ventas de productos nacionales. Esas pruebas podrían haber indicado que la disminución de las importaciones no era consecuencia de condiciones económicas desfavorables.

petróleo y gas. Corea resalta la afirmación de los Estados Unidos de que la medida referente a los tubos también se basó en los memorandos económicos. A juicio de Corea, las medidas de salvaguardia deben centrarse exclusivamente en los efectos perjudiciales de las importaciones.

7.108 Los Estados Unidos niegan que la medida referente a los tubos tuviera por objeto hacer frente a los efectos perjudiciales de la crisis de la rama de producción de petróleo y gas, y afirman que, en cualquier caso, el Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere que las medidas de salvaguardia se centren exclusivamente en los efectos perjudiciales de las importaciones.

7.109 Corea afirma que como los Estados Unidos no estiman que las medidas de salvaguardia deban centrarse exclusivamente en los efectos perjudiciales de las importaciones, el Grupo Especial debe dar por sentado que la medida referente a los tubos no estaba sujeta a tal limitación.

7.110 Observamos, en primer lugar, que Corea no ha identificado ningún aspecto de la medida referente a los tubos que pudiera sugerir que tenía por objeto hacer frente a los efectos perjudiciales de la crisis de la rama de producción de petróleo y gas. En segundo lugar, aun asumiendo, a efectos de argumentación, que la medida correctiva recomendada por la USITC tuviera por objeto hacer frente a los efectos perjudiciales de la crisis de la rama de producción de petróleo y gas -y no hacemos ninguna constatación en ese sentido- esto no significa que la medida referente a los tubos tuviera también por objeto hacer frente a los efectos perjudiciales de esa crisis (especialmente dadas las diferencias significativas entre la recomendación de la USITC y la medida referente a los tubos). El hecho de que tanto la recomendación de la USITC como la medida referente a los tubos se basen en los mismos memorandos económicos, y el que esos memorandos económicos puedan haber abordado los efectos perjudiciales de la crisis de la rama de producción de petróleo y gas[116] no modifica en absoluto esa circunstancia. Por estas razones, el argumento de Corea de que la medida referente a los tubos tenía por objeto hacer frente a los efectos perjudiciales de la crisis de la rama de producción de petróleo y gas no nos parece convincente. Desde luego, no disponemos de prueba alguna que pudiera inducirnos a suponer que así fuera. Como Corea no ha establecido ningún fundamento fáctico para su argumentación, no tenemos necesidad de examinar la cuestión sustantiva de si las medidas de salvaguardia deben o no limitarse a hacer frente a los efectos perjudiciales de las importaciones.

iv) Conclusión

7.111 En conclusión, constatamos que la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 impone a los Miembros que aplican medidas de salvaguardia la obligación específica de asegurarse de que la medida aplicada guarde proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Constatamos que el cumplimiento de esta obligación por los Estados Unidos no debe evaluarse exclusivamente sobre la base de una determinación sobre la necesidad de la medida referente a los tubos hecha por los Estados Unidos en el momento de imposición.[117] Constatamos asimismo que Corea no ha establecido y demostrado que los Estados Unidos infringieron la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 al imponer una medida de amplitud superior a la "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".

[116] No hacemos constatación alguna sobre si los memorandos económicos abordaron o no los efectos perjudiciales de la crisis de la rama de producción de petróleo y gas.

[117] Esta constatación se basa en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. No hacemos constatación alguna sobre si el párrafo 1 del artículo 3 o el párrafo 2 c) del artículo 4 hubieran obligado a los Estados Unidos a publicar en su informe una determinación sobre la necesidad de la medida.

c) Párrafo 1 del artículo 7

7.112 Corea alega que los Estados Unidos no cumplieron lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7 por lo que respecta a la duración de las medidas de salvaguardia. Según Corea, "había pruebas significativas de que la mala situación económica de la rama de producción desde la segunda mitad de 1998 hasta la primera mitad de 1999 se había invertido en las fechas en que la USITC adoptó su decisión de octubre de 1999, por lo que no era necesaria ninguna reparación, y mucho menos una medida de tres años de duración".[118]

7.113 El párrafo 1 del artículo 7 estipula que:

> Un Miembro aplicará medidas de salvaguardia únicamente durante el período que sea necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

7.114 Entendemos que Corea aduce que la duración de la medida referente a los tubos era excesiva porque la situación en que se encontraba la rama de producción al final del período de investigación era tal que no existía daño grave, por lo que ninguna medida de salvaguardia, y mucho menos una medida de tres años de duración, estaba justificada. Entendemos, en consecuencia, que la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 7 depende de una constatación de que la situación de la rama de producción al final del período de investigación no podía dar lugar a una determinación de daño grave. Abordamos esta cuestión en la sección VII.C.2, donde no encontramos fundamento para tal constatación. Al no haber fundamento para una constatación de que no podía hacerse una determinación de daño grave al final del período de investigación, rechazamos la alegación de Corea, basada en el párrafo 1 del artículo 7, de que la inexistencia de daño grave al final del período de investigación impedía la imposición de una medida de salvaguardia, y más aún la de una medida de tres años de duración.

d) Párrafo 1 a) del artículo XIX

7.115 En el contexto de sus alegaciones basadas en el párrafo 1 del artículo 5 (primera frase) y el párrafo 1 del artículo 7 relativas a la amplitud y duración de la medida referente a los tubos, Corea alegó también que se había producido una infracción del párrafo 1 a) del artículo XIX. Esta disposición permite imponer medidas de salvaguardia "en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar" el daño causado por el aumento de las importaciones. La alegación de Corea basada en el párrafo 1 a) del artículo XIX se fundamenta en los mismos argumentos esgrimidos en apoyo de sus alegaciones basadas en el párrafo 1 del artículo 5 (primera frase) y el párrafo 1 del artículo 7. Como ya hemos rechazado esas alegaciones, rechazamos también la alegación de Corea basada en el párrafo 1 a) del artículo XIX relativa a la duración y amplitud de la medida referente a los tubos.

4. Alegaciones basadas en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4

7.116 Corea afirma que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 al no demostrar, en el momento de la imposición de la medida referente a los tubos, que ésta estaba en conformidad con lo dispuesto en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.[119]

7.117 No estamos muy seguros de si esa afirmación constituye el fundamento de una alegación separada de Corea o si es parte integrante de su alegación basada en la primera frase del párrafo 1 del

[118] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 167.

[119] Véase la respuesta de Corea a la pregunta 10 del Grupo Especial en la primera reunión sustantiva (véase el anexo B-1).

artículo 5. Aunque en el título de la sección pertinente de la segunda comunicación escrita de Corea se indica que "las obligaciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias tienen que interpretarse conjuntamente con las obligaciones impuestas por el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4", la sección pertinente concluye con la afirmación de que "los Estados Unidos han infringido sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, así como las dimanantes del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias" (subrayado añadido). Dada la afirmación de Corea de que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 "así como el" párrafo 1 del artículo 5, trataremos la afirmación de Corea relativa al párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 como una alegación separada.

7.118 A nuestro juicio, la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 trasciende nuestro mandato, definido en la solicitud de establecimiento de un grupo especial formulada por Corea, que figura en el documento WT/DS202/4.

7.119 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, Corea afirmó que nuestro mandato comprendía la alegación porque ésta está incluida en las alegaciones 3 y 9 de su solicitud de establecimiento:

> 3. La medida de salvaguardia infringe además lo dispuesto en el artículo 5 y en el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que los Estados Unidos no han justificado ni podían justificar que la medida se haya impuesto sólo en la medida y durante el período necesarios para prevenir o reparar el daño y facilitar el reajuste.
>
> 9. Los Estados Unidos, con infracción de lo dispuesto en los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no han facilitado la información esencial en que se han basado para adoptar su decisión. A este respecto, los Estados Unidos no han facilitado un resumen suficiente de la información confidencial esencial en la que se han basado para llegar a su decisión.

7.120 Por lo que respecta a la alegación 3, Corea afirma que su alegación basada en el artículo 5 está "integralmente vinculada" al párrafo 1 del artículo 3 y al párrafo 2 c) del artículo 4. Con respecto a la alegación 9, Corea afirma que la referencia a "información confidencial esencial" incluye "el fundamento de los documentos por los que se tramitó la decisión del Presidente y absolutamente toda información acerca de la justificación de la medida de salvaguardia"[120], y que "la obligación de explicar en grado suficiente por qué era 'necesaria' la medida en relación con las pruebas que existían en el momento en que se dictó la decisión presencial es 'una cuestión pertinente de hecho y de derecho'"[121] en el sentido del párrafo 1 del artículo 3. Corea se apoya en la constatación del Órgano de Apelación, en el asunto *CE - Bananos III*, de que "el párrafo 2 del artículo 6 del ESD exige que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se especifiquen no los *argumentos*, pero sí las *alegaciones*, de forma suficiente para que la parte contra la que se dirige la reclamación y los terceros puedan conocer los fundamentos de derecho de la reclamación".[122] Corea afirma también que los Estados Unidos no habían formulado alegaciones de perjuicio antes de la pregunta del Grupo Especial, y que habían respondido en su totalidad a las alegaciones de Corea relativas al párrafo 1 del artículo 3, en su relación con el artículo 5, desde la primera reunión sustantiva.

---

[120] Respuesta de Corea a la pregunta 4 del Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva (véase el anexo B-1).

[121] *Ibid*.

[122] *CE - Bananos III (Órgano de Apelación)*, párrafo 143.

7.121 Por lo que respecta a la alegación 3 de Corea, no estamos persuadidos de que la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 5 esté "integralmente vinculada" a sus alegaciones basadas en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. No hay en la alegación 3, ni en el Acuerdo sobre Salvaguardias, nada que sugiera tal vinculación. De hecho, en su segunda comunicación escrita Corea adujo que el párrafo 1 del artículo 3 contiene una "obligación independiente", lo que sugiere que no hay vínculos entre el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5:

> Con independencia que el párrafo 1 del artículo 5 requiera una constatación o determinación expresa por lo que respecta a la necesidad de la medida adoptada en virtud de esa disposición, el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias impone una obligación independiente de que la investigación misma y las constataciones y conclusiones de las autoridades competentes resultantes de esa investigación demuestren el fundamento jurídico y fáctico de la medida.[123] (Subrayado añadido.)

7.122 Corea aduce que el párrafo 1 del artículo 5 "guarda relación textual con el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que el nivel 'necesario' debe tener por objeto mitigar el daño grave contenido en el 'análisis detallado' a que se hace referencia en el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias". Corea tiene tal vez razón al vincular lo que denomina "nivel necesario" (párrafo 1 del artículo 5) con el daño grave identificado en el "análisis detallado" (párrafo 2 c) del artículo 4). Sin embargo, esto no significa que una referencia en la solicitud de establecimiento de un grupo especial a una alegación basada en el párrafo 1 del artículo 5 conlleve necesariamente una alegación basada en el párrafo 2 c) del artículo 4, ya que no hay en el texto de ninguna de esas dos disposiciones nada que sugiera que las alegaciones basadas en una de ellas conlleven necesariamente alegaciones basadas en la otra.

7.123 En lo tocante a la alegación 9, observamos que se hace referencia a que presuntamente no se ha "facilitado la información esencial" y a que presuntamente no se ha "facilitado un resumen suficiente de la información confidencial" (subrayado añadido). No vemos cómo puede interpretarse que una alegación expresamente centrada en que presuntamente no se ha facilitado información conlleva la alegación de que no se ha publicado "un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a las que [las autoridades] hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" (párrafo 1 del artículo 3) y de que no se ha publicado "un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados" (párrafo 2 c) del artículo 4). Dado que el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 requieren mucho más que el simple suministro de información, ninguna interpretación razonable de la alegación 9 podría englobar las prescripciones más detalladas de esas disposiciones.

7.124 Corea afirma que su alegación basada en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 debe formar parte de nuestro mandato porque los Estados Unidos no sufrieron ningún perjuicio derivado de esas alegaciones. Aparentemente, la cuestión del perjuicio, o de las debidas garantías, se ha planteado sobre todo en el contexto de la obligación, establecida en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, de hacer "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad".[124] No creemos que se plantee la cuestión del perjuicio por lo que respecta a si la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 3 y el

[123] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 53.

[124] Véase por ejemplo, *Tailandia - Derechos antidumping sobre los perfiles de hierro y acero sin alear y vigas doble T procedentes de Polonia*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS122/AB/R, párrafo 88, adoptado el 5 de abril de 2001.

párrafo 2 c) del artículo 4 está o no comprendida en nuestro mandato, ya que en ningún caso se trata de determinar si el fundamento jurídico de esa alegación, o la alegación misma, se expusieron con claridad suficiente en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial. Nos parece evidente que las palabras utilizadas por Corea en su solicitud de establecimiento del grupo especial, que constituye la base de nuestro mandato, simplemente no incluyen tal alegación. Por tanto, el que se hubiera especificado o no con suficiente claridad es algo que simplemente no se plantea.

7.125 Tras constatar que la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 no está englobada en nuestro mandato, tomamos nota de la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *CE - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos* de que

> en caso de que no se especifique en la solicitud una *alegación*, los defectos de la solicitud no pueden ser "subsanados" posteriormente por la argumentación de la parte reclamante en su primera comunicación escrita al Grupo Especial o en cualesquiera otras comunicaciones o declaraciones hechas posteriormente en el curso del procedimiento del Grupo Especial.[125]

Por tanto, la inclusión de esta alegación en las comunicaciones de Corea al Grupo Especial no basta para "subsanar" la omisión por Corea de dicha alegación en su solicitud de un grupo especial, que la hubiera englobado en el ámbito de nuestro mandato.

7.126 Por consiguiente, constatamos que la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 de que presuntamente los Estados Unidos no demostraron, en el momento de imposición de la medida referente a los tubos, que dicha medida estaba en conformidad con las prescripciones de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 trasciende los límites de nuestro mandato.

5. La exclusión del Canadá y México - Artículos I, XIII y XIX, y párrafo 2 del artículo 2

a) Argumentos de Corea

7.127 Corea alega que los Estados Unidos vulneraron el principio NMF establecido en el artículo I, el párrafo 1 del artículo XIII, el artículo XIX y el párrafo 2 del artículo 2 al excluir a México y el Canadá de la aplicación de la medida referente a los tubos.

7.128 Corea aduce que, de conformidad con el principio NMF, las medidas de salvaguardia deben aplicarse a las importaciones procedentes de cualquier fuente. Corea afirma que el paralelismo entre los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias también obliga a aplicar la medida a todas las importaciones. Los Estados Unidos sólo podían imponer una medida correctiva de salvaguardia fundamentándola en un análisis del daño grave basado en todas las importaciones. Los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como el artículo XIX del GATT de 1994, se refieren únicamente a las "importaciones". No hay fundamento para excluir determinadas importaciones. Como todas ellas deben incluirse en la determinación basada en el párrafo 1 del artículo 2, el paralelismo requiere que la medida se aplique a todas las importaciones.

7.129 Corea afirma que la exclusión de México era especialmente escandalosa en el presente caso porque México era el segundo proveedor del mercado de los Estados Unidos durante el período de investigación de la USITC. México es ahora el principal proveedor del mercado estadounidense, y el Canadá ha multiplicado por tres sus exportaciones, convirtiéndose en el tercer proveedor del mercado estadounidense.

7.130 Corea sostiene que los Estados Unidos no pueden apoyarse en una defensa basada en el artículo XXIV por lo que respecta a la infracción NMF, porque la última frase de la nota 1 de pie de

[125] *CE - Bananos III (Órgano de Apelación)*, párrafo 143.

página del Acuerdo sobre Salvaguardias no es aplicable a la medida referente a los tubos. A juicio de Corea, la última frase de la nota 1 de pie de página se aplica únicamente a los casos en que una medida de salvaguardia es aplicada por una unión aduanera, ya sea como entidad singular o en nombre de un Estado miembro. En cualquier caso, Corea sostiene que no se ha demostrado que el TLCAN sea compatible con el párrafo 8 del artículo XXIV.

b) Argumentos de los Estados Unidos

7.131 Los Estados Unidos afirman que el artículo I, el párrafo 1 del artículo XIII y el artículo 2 no prohíben a los Miembros excluir a sus asociados en acuerdos de libre comercio de la aplicación de una medida de salvaguardia, debido a la excepción del principio NMF establecida en el artículo XXIV. Los Estados Unidos afirman que, a tenor de la última frase de la nota 1 de pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias, ninguna disposición de dicho Acuerdo puede anular los efectos del artículo XXIV.

7.132 Los Estados Unidos observan que, en virtud del párrafo 5 del artículo XXIV, "las disposiciones [del GATT] no impedirán" el establecimiento de una zona de libre comercio, siempre que se den determinadas condiciones. Los Estados Unidos indican asimismo que en el párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT las zonas de libre comercio se definen así:

> un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio.

Los Estados Unidos observan que la lista de medidas que el párrafo 8 del artículo XXIV autoriza expresamente a las partes en zonas de libre comercio a mantener una frente a otra no incluye las medidas de salvaguardia aplicadas con arreglo al artículo XIX. Por tanto, los Estados Unidos aducen que, por simple deducción, las medidas de salvaguardia deberían o deben considerarse parte de la eliminación general de las "reglamentaciones comerciales restrictivas" de cualquier zona de libre comercio. Los Estados Unidos aducen que, con arreglo al texto expreso del párrafo 5 del artículo XXIV, no puede interpretarse que ninguna otra disposición del GATT de 1994, incluidos los artículos I, XIII o XIX, impida a los participantes en una zona de libre comercio cumplir sus compromisos mutuos de eximir de la aplicación de medidas comerciales restrictivas, incluidas las medidas de salvaguardia, al comercio de los demás participantes.

7.133 En lo tocante a la alegación de Corea basada en el párrafo 2 del artículo 2, los Estados Unidos reconocen que dicha disposición establece una obligación de no discriminación. Sin embargo, aducen que esa obligación no revoca la autorización concedida por el artículo XXIV de excluir a sus interlocutores en los acuerdos comerciales de la aplicación de las medidas de salvaguardia. En ese sentido, los Estados Unidos se apoyan en la última frase de la nota 1 de pie de página, que estipula que "ninguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994". Por tanto, los Estados Unidos estiman que las cuestiones relacionadas con las importaciones en zonas de libre comercio tienen que abordase exclusivamente en el marco de los artículos pertinentes del GATT de 1994. En particular, la "relación" entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV regula la aplicación de medidas de salvaguardia en el contexto de una zona de libre comercio que pueda prohibir o limitar las medidas de salvaguardia como una forma de eliminar los derechos y otras reglamentaciones comerciales restrictivas. Según los Estados Unidos, la última frase de la nota 1 de pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias significa que las disposiciones de dicho Acuerdo no tienen por objeto perturbar la relación entre las normas del GATT de 1994 que regulan las medidas de salvaguardia, por un lado, y los derechos y obligaciones de los participantes en una zona de libre comercio, por otro.

7.134 Por lo que respecta al argumento de Corea de que la exclusión de las salvaguardias como consecuencia del TLCAN discrimina contra ella porque la medida de salvaguardia ha hecho que los tubos coreanos sean menos competitivos con las importaciones en los Estados Unidos procedentes del Canadá y México, los Estados Unidos aducen que la salvaguardia referente a los tubos se aplica igual que cualquier otro arancel mantenido por los Estados Unidos de conformidad con el Acuerdo sobre la OMC. Los interlocutores comerciales en el TLCAN obtienen una ventaja como consecuencia de su acuerdo de suprimir restricciones con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales con los Estados Unidos.

c) Evaluación por el Grupo Especial

7.135 Comenzaremos nuestra evaluación centrándonos en las alegaciones de Corea relativas a los artículos I, XIII y XIX. Abordaremos después la alegación de Corea basada en el párrafo 2 del artículo 2. Sin embargo, antes de pasar al contenido, estimamos conveniente aclarar el fundamento fáctico de las alegaciones de Corea.

7.136 Las alegaciones de Corea se basan en la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y de México, es decir, las importaciones procedentes de miembros del TLCAN, de la aplicación de la medida referente a los tubos. Corea afirma que la inclusión de las importaciones no procedentes de la zona TLCAN y la exclusión de las importaciones procedentes de esa zona es discriminatoria, y por ello contraria a la prescripción NMF establecida en el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. En otras palabras, la alegación de discriminación de Corea es simplemente consecuencia de que los Estados Unidos otorgaron un trato más favorable -por lo que respecta a la medida referente a los tubos- a sus interlocutores en el TLCAN que a otros interlocutores comerciales.

i) Artículos I, XIII y XIX

7.137 Corea afirma que el artículo I, el párrafo 1 del artículo XIII y el artículo XIX requieren que las medidas de salvaguardia se apliquen en forma no discriminatoria.[126] En la medida en que esas disposiciones imponen una prescripción NMF, los Estados Unidos se apoyan en la "excepción limitada" establecida en el artículo XXIV. Nos incumbe decidir hasta qué punto, en su caso, los Estados Unidos pueden invocar como defensa el artículo XXIV.

7.138 Comenzamos nuestro análisis por el párrafo 5 del artículo XXIV, que en su parte pertinente estipula que:

> Por consiguiente, las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de … una zona de libre comercio …, a condición de que: …

Por tanto, en virtud del párrafo 5 del artículo XXIV, los Miembros están facultados para establecer zonas de libre comercio (siempre que se den las condiciones establecidas en los apartados b) y c) de dicha disposición.

7.139 El párrafo 8 b) del artículo XXIV define así las zonas de libre comercio:

> un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios

[126] Los Estados Unidos no niegan que el artículo XIX obliga a otorgar trato NMF.

> comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio.

7.140 A la luz de esa definición de las zonas de libre comercio, entendemos que el párrafo 5 del artículo XXIV significa que los Miembros están facultados, en determinadas circunstancias establecidas, para eliminar los "derechos de aduana y otras reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales" entre ellos y sus asociados en la zona de libre comercio. Esta autorización es válida aunque el establecimiento de una zona de libre comercio necesariamente resultará en un trato más favorable para los asociados en esa zona que para los no asociados en ella (con respecto a los cuales no se eliminan los "derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas").

7.141 Como se indica más arriba, la presunta infracción del GATT de 1994 es consecuencia de la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y de México del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia referente a los tubos. Dado que esta medida introduce un contingente arancelario, estimamos que constituye un "derecho de aduana o reglamentación comercial restrictiva" en el sentido del párrafo 8 b) del artículo XXIV. Como la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México es, por tanto, parte de la eliminación de los "derechos y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" entre los miembros del TLCAN[127], dicha exclusión está en principio autorizada por el párrafo 5 del artículo XXIV siempre que se den las condiciones pertinentes. Con arreglo a los párrafos 5 y 8 del artículo XXIV, las condiciones pertinentes son que el TLCAN debe 1) satisfacer lo dispuesto en los párrafos 5 b) y 5 c) del artículo XXIV[128], y 2) eliminar los derechos y otras reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a "lo esencial de los intercambios comerciales" de los productos objeto de comercio dentro de la zona del TLCAN.

7.142 Como parte que invoca en su defensa el artículo XXIV (o la "excepción limitada"), incumbe a los Estados Unidos demostrar que se dan esas condiciones.[129] En ese sentido, los Estados Unidos han aducido que:

> El TLCAN dispuso la eliminación, en 10 años, de todos los derechos de aduana sobre un 97 por ciento de las líneas arancelarias de las partes, que representaban más del 99 por ciento de los intercambios entre ellas, en volumen. Este es el fundamento de nuestra convicción de que, cualquiera que sea el umbral establecido por el párrafo 8

---

[127] Las importaciones procedentes del Canadá y México se excluyeron de la aplicación de la medida referente a los tubos sobre la base del artículo 802 del TLCAN, que prevé la *eliminación* de medidas de salvaguardia entre miembros del TLCAN en determinadas circunstancias. Por consiguiente, la aplicación de esa disposición en un caso dado (en virtud de la Ley de Aplicación del TLCAN) debe tratarse también como una *eliminación* de medidas de salvaguardia entre miembros del TLCAN.

[128] El párrafo 5 del artículo XXIV especifica que no se impedirá el "establecimiento" de una zona de libre comercio. No creemos que esto restrinja necesariamente la defensa basada en el artículo XXIV a las medidas de salvaguardia (con exclusión de los asociados en la zona de libre comercio) introducidas cuando se establece una zona de libre comercio. A nuestro juicio, basta con que el mecanismo que prevea la exclusión de los asociados en la zona de libre comercio de la aplicación de las medidas de salvaguardia (es decir, que prevea la infracción NMF frente a la que se requiere la defensa) se cree con ocasión del establecimiento de la zona de libre comercio. En ese sentido, observamos que las importaciones procedentes del Canadá y México se excluyeron del ámbito de aplicación de la medida referente a los tubos sobre la base del artículo 802 del TLCAN, disposición incluida en el TLCAN cuando se estableció la zona de libre comercio.

[129] En el asunto *Turquía - Textiles*, el Órgano de Apelación constató que la parte que invoca en su defensa el artículo XXIV debe demostrar que se dan las condiciones de las que depende la aplicación de dicho artículo (párrafos 58 y 59).

> del artículo XXIV para la eliminación de los derechos sobre lo esencial de los intercambios comerciales, el TLCAN supera ese umbral.
>
> Con respecto a la eliminación de las demás reglamentaciones comerciales restrictivas, el TLCAN aplica los principios de trato nacional, transparencia y otras diversas reglas sobre el acceso a los mercados a los intercambios entre las partes. Las partes en el TLCAN eliminaron también la aplicación de medidas de salvaguardia globales entre ellas en ciertas condiciones. Tampoco cabe pensar que el TLCAN haya creado obstáculos contra terceros países, puesto que ninguna de las partes en el Tratado aumentó aranceles al comercio a través de medidas adoptadas al margen del TLCAN. Las partes en él tampoco opusieron otras reglamentaciones comerciales restrictivas a los demás Miembros de la OMC al constituir la zona de libre comercio.
>
> Se ofrecen otras explicaciones de los puntos de vista de los Estados Unidos sobre el TLCAN y su cumplimiento del artículo XXIV en los siguientes documentos: L/7176, WT/REG4/1 y Corr.1-2, WT/REG4/1/Add.1 y Corr.1, WT/REG4/5, y WT/REG4/6/Add.1. Como se trata de materiales voluminosos no los adjuntaremos, sino que nos remitimos a ellos en esta comunicación.[130]

7.143 Corea, por su parte, ha aducido que el TLCAN "no está en conformidad con el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994".[131] En respuesta a una pregunta del Grupo Especial sobre esta cuestión, Corea afirmó lo siguiente:

> La posición de Corea de que no se ha demostrado la conformidad del TLCAN con el párrafo 8 del artículo XXIV se basa en el análisis preliminar del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales, que está examinando todavía la cuestión y no ha dictado aún su decisión definitiva al respecto.[132]

Entendemos que Corea aduce que el TLCAN no está en conformidad con el párrafo 8 del artículo XXIV porque el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales aún no ha dictado una decisión definitiva en el sentido de que el TLCAN sí está en conformidad con la citada disposición.

7.144 A nuestro juicio, la información facilitada por los Estados Unidos en este procedimiento, la información presentada por las partes en el TLCAN al Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (que los Estados Unidos han incorporado por remisión a sus comunicaciones al Grupo Especial), y la falta de una refutación efectiva por parte de Corea establecen una presunción de que el TLCAN está en conformidad con los párrafos 5 b) y 5 c) del artículo XXIV y con el párrafo 8 b) de dicho artículo. Por lo que respecta a esta última disposición, no creemos que el hecho de que el Comité no haya adoptado aún una decisión final en el sentido de que el TLCAN está en conformidad con el párrafo 8 del artículo XXIV sea suficiente para refutar la presunción establecida por los Estados Unidos. El argumento de Corea se basa en la premisa de que se presume que todo arreglo comercial regional es incompatible con el artículo XXIV hasta que el Comité haga una determinación en contrario. No encontramos fundamento alguno para tal premisa en las disposiciones pertinentes del Acuerdo por el que se establece la OMC (incluido, en particular, el Entendimiento relativo a la interpretación del

---

[130] Respuesta a la pregunta 2 del Grupo Especial a los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva (véase el anexo B-8).

[131] Declaración oral de Corea en la primera reunión sustantiva, nota 21.

[132] Respuesta a la pregunta 1 del Grupo Especial a Corea en la segunda reunión sustantiva (véase el anexo B-7).

artículo XXIV del GATT de 1994).[133] Corea tampoco ha hecho referencia a alguna disposición que pudiera sustentar esa premisa.

7.145 En lo tocante a los párrafos 5 b) y 5 c) del artículo XXIV, Corea ni siquiera ha aducido que el TLCAN no esté en conformidad con esas disposiciones. Aunque los Estados Unidos han aportado al expediente numerosas pruebas[134] que justifican su derecho a invocar como defensa el artículo XXIV, Corea no ha refutado la exactitud ni la idoneidad de ninguna de ellas. Por tanto, en definitiva estimamos que no hay fundamento para que constatemos que Corea ha refutado la presunción establecida por los Estados Unidos de que el TLCAN está en conformidad con los párrafos 5 b) y 5 c) del artículo XXIV.[135]

7.146 Habida cuenta de ello, constatamos que los Estados Unidos pueden invocar el artículo XXIV para defenderse de las alegaciones de Corea basadas en los artículos I, XIII y XIX por lo que respecta a la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México del ámbito de aplicación de la medida referente a los tubos.

7.147 Observamos que el Órgano de Apelación, en el asunto *Turquía - Textiles*, analizó la posibilidad de invocar el artículo XXIV como defensa. El Órgano de Apelación constató que:

> 58. (…) entendemos que [el] artículo [XXIV] puede justificar la adopción de una medida incompatible con determinadas otras disposiciones del GATT. Sin embargo, cuando se trata del establecimiento de una unión aduanera, esta "defensa" sólo es posible cuando se satisfacen dos condiciones. En primer lugar, la parte que la invoque debe demostrar que la medida impugnada se ha introducido con ocasión del establecimiento de una unión aduanera que cumple en su totalidad las prescripciones del apartado a) del párrafo 8 y el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV. En segundo lugar, esa parte debe demostrar que si no se le permitiera introducir la medida impugnada se impediría el establecimiento de esa unión aduanera. Cabe por último señalar que para poder invocar como defensa el artículo XXIV es preciso que se cumplan *ambas* condiciones.[136] (Cursiva en el original.)

7.148 Por tanto, además de las condiciones arriba establecidas, el Órgano de Apelación supeditó la posibilidad de invocar como defensa el artículo XXIV a una prueba de la necesidad ("[esa] parte debe demostrar que si no se le permitiera introducir la medida impugnada se impediría el establecimiento de esa unión aduanera"). A nuestro juicio, las constataciones del Órgano de Apelación en el asunto *Turquía - Textiles* estaban condicionadas por los elementos de hecho de aquel caso. En particular, *Turquía - Textiles* se centraba en la imposición por un miembro de una unión aduanera de medidas restrictivas contra las importaciones procedentes de un tercer país con ocasión del establecimiento de esa unión aduanera. Evidentemente, si los miembros de una unión aduanera tratan de introducir medidas restrictivas contra las importaciones procedentes de terceros países, en infracción del GATT de 1994, es del todo adecuado que se les exija que demuestren la necesidad de esas medidas. Dicho

---

[133] Observamos asimismo que el párrafo 7 del artículo XXIV no requiere que el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales apruebe dichos acuerdos o publique decisiones formales sobre su conformidad con el Acuerdo sobre la OMC.

[134] Véase el párrafo 7.144 *supra*.

[135] Esto no significa que el Grupo Especial haya constatado que el TLCAN está en conformidad con los párrafos 5 b) y 8 b) del artículo XXIV. Simplemente constatamos que los Estados Unidos han establecido una presunción de que el TLCAN está en conformidad con esas disposiciones, y que Corea no ha refutado esa presunción.

[136] *Turquía - Textiles (Órgano de Apelación)*, párrafo 58.

esto, no estamos en absoluto persuadidos de que deba adoptarse un criterio idéntico en los casos en que la presunta infracción del GATT de 1994 es consecuencia de la eliminación de "derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" entre partes en una zona de libre comercio, porque ello constituye precisamente la razón de ser de cualquier zona de libre comercio. Si la presunta infracción del GATT de 1994 forma parte de la eliminación de "derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas", no cabe duda de que es necesaria para dicha eliminación.[137]

ii) Párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.149 Corea alega que la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México de la aplicación de la medida referente a los tubos infringe el párrafo 2 del artículo 2, que estipula que:

> las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda.

Habida cuenta de la obligación de no discriminación establecida en el párrafo 2 del artículo 2, los Estados Unidos debían haber incluido las importaciones procedentes del Canadá y México en el ámbito de aplicación de la medida referente a los tubos.

7.150 Al haber constatado que los Estados Unidos están facultados para invocar en su defensa el artículo XXIV por lo que respecta a una infracción de la obligación de no discriminación establecida, entre otras disposiciones, por el artículo XIX, estimamos que sería incongruente que se les impidiera invocar como defensa el artículo XXIV por lo que respecta a una infracción de la obligación de no discriminación establecida en el párrafo 2 del artículo 2. Cualquier otra interpretación pasaría por alto la estrecha relación entre el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Esta interrelación se pone especialmente de manifiesto en el artículo 1, en el que el Acuerdo sobre Salvaguardias

> … establece normas para la aplicación de medidas de salvaguardia, entendiéndose por éstas las medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994.

En virtud de esa disposición, por consiguiente, debe entenderse que las medidas de salvaguardia sujetas a las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias son medidas previstas en el artículo XIX. En consecuencia, y por definición, si una defensa basada en el artículo XXIV puede invocarse con respecto a medidas previstas en el artículo XIX, también podrá invocarse con respecto a medidas abarcadas por las disciplinas del Acuerdo sobre Salvaguardias. Negarlo sería negar el hecho de que, en virtud del artículo 1, las medidas abarcadas por el Acuerdo sobre Salvaguardias y las medidas previstas en el artículo XIX son en lo esencial una y la misma cosa. Por tanto, en la medida en que el artículo XXIV puede invocarse como defensa frente a alegaciones basadas en el artículo XIX, necesariamente podrá también invocarse frente a alegaciones basadas en las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.151 A nuestro juicio, la última frase de la nota 1 de pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias confirma también la posibilidad de invocar el artículo XXIV como defensa frente a alegaciones basadas en las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. La nota 1 de pie de página dice así:

---

[137] De hecho, la aplicación de la prueba de la necesidad en esas circunstancias daría lugar a resultados absurdos. Supóngase, por ejemplo, que una zona de libre comercio elimina los derechos aplicables a los maníes, pero no los aplicables a los automóviles. En el contexto de una prueba de la necesidad, los terceros países podrían alegar que no era necesario eliminar los derechos aplicables a los maníes para no superar el umbral de "lo esencial de los intercambios comerciales" a que se hace referencia en el párrafo 8 b) del artículo XXIV, ya que ese umbral podía haberse respetado eliminando los derechos aplicables a los automóviles. En tales casos es difícil imaginar cómo podría alguna vez satisfacerse el criterio de la necesidad.

> Una unión aduanera podrá aplicar una medida de salvaguardia como entidad única o en nombre de un Estado miembro. Cuando una unión aduanera aplique una medida de salvaguardia como entidad única, todos los requisitos para la determinación de la existencia o amenaza de daño grave de conformidad con el presente Acuerdo se basarán en las condiciones existentes en la unión aduanera considerada en su conjunto. Cuando se aplique una medida de salvaguardia en nombre de un Estado miembro, todos los requisitos para la determinación de la existencia o amenaza de daño grave se basarán en las condiciones existentes en ese Estado miembro y la medida se limitará a éste. *Ninguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994.* (Cursiva añadida.)

7.152 Observamos que en el asunto *Argentina - Calzado* (relativo a la imposición de una medida de salvaguardia por un miembro de una unión aduanera), el Órgano de Apelación afirmó que "el sentido corriente de la primera frase de la nota 1 de pie de página es, a nuestro juicio, que la nota es sólo pertinente cuando una unión aduanera aplica una medida de salvaguardia 'como entidad única o en nombre de un Estado miembro'". Corea se apoya en esta constatación para aducir que la última frase de la nota 1 de pie de página no es aplicable en el presente caso, que afecta a una zona de libre comercio. Los Estados Unidos sostienen que el Órgano de Apelación "llegó a esta conclusión respondiendo a un análisis del Grupo Especial basado en las frases primera y tercera de la nota 1 de pie de página. Ni el Grupo Especial ni el Órgano de Apelación se refirieron en ningún momento a la cuarta (y última) frase de la nota, ni a la forma en que esa frase podría afectar al significado de toda la nota. En consecuencia, la constatación del Órgano de Apelación no ofrece orientación alguna para la interpretación de la última frase por el Grupo Especial".[138]

7.153 Estamos de acuerdo con los Estados Unidos por lo que respecta a las constataciones del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*. En aquel asunto, el Órgano de Apelación no basó en la última frase de la nota 1 de pie de página su constatación con respecto a la no aplicación de una medida de salvaguardia a los miembros de la unión aduanera. Tampoco le incumbía examinar la aplicación de la nota en el contexto de las zonas de libre comercio. Por esos motivos, no creemos que la constatación del Órgano de Apelación de que "la nota sólo es pertinente cuando una unión aduanera aplica una medida de salvaguardia 'como entidad única o en nombre de un Estado miembro'" afecte a la aplicación de la última frase de la nota 1 de pie de página en el contexto de las zonas de libre comercio, que es de lo que se trata en el presente asunto. De hecho, la última frase de la nota 1 de pie de página indica por sí misma que su aplicación no se limita en los casos en que la medida de salvaguardia ha sido impuesta por una unión aduanera (ya sea "como entidad única o en nombre de un Estado miembro"). En particular, la última frase de la nota 1 de pie de página hace referencia al párrafo 8 del artículo XXIV. El párrafo 8 del artículo XXIV tiene dos apartados. El apartado a) se refiere a las uniones aduaneras, y el apartado b) se refiere a las zonas de libre comercio. Al referirse al párrafo 8 del artículo XXIV en su conjunto, y no exclusivamente al párrafo 8 a), la última frase de la nota 1 de pie de página se refiere también claramente al párrafo 8 b) del artículo XXIV, es decir, a las zonas de libre comercio. Por consiguiente, aunque las primeras tres frases de la nota 1 de pie de página contemplan la aplicación de medidas de salvaguardia en el contexto de una unión aduanera, la referencia más amplia en la última frase al párrafo 8 amplía la cobertura de esa última frase de modo que incluye la aplicación de medidas de salvaguardia en el contexto de las zonas de libre comercio, tal como se definen en el párrafo 8 b) del artículo XXIV.

7.154 Habiendo constatado que la última frase de la nota 1 de pie de página es aplicable a las zonas de libre comercio, debemos ahora resolver el desacuerdo entre las partes por lo que respecta a la repercusión, si la hubiera, de la última frase de la nota 1 de pie de página en la obligación de no discriminación establecida en el párrafo 2 del artículo 2. En ese sentido, Corea aduce que la nota 1 de

[138] Respuesta a la pregunta 20 del Grupo Especial a la primera reunión sustantiva (véase el anexo B-2).

pie de página utiliza la palabra "Miembro" y observa que está integrada en el párrafo 1 del artículo 2, y no en el párrafo 2 de dicho artículo. Según Corea, esto significa que la última frase de la nota 1 de pie de página no matiza la aplicación de la obligación de no discriminación establecida en el párrafo 2 del artículo 2.

7.155 Observamos que el Grupo Especial encargado del asunto *Argentina - Calzado* tuvo en cuenta

> el hecho de que la nota se insertó después de la palabra "Miembros" en el primer párrafo del artículo 2. Por ello resulta evidente que se refiere exclusivamente a la cuestión de quién puede imponer una medida, y no a los países abastecedores que pueden ser afectados por ella. Para que la nota tenga un sentido más amplio, los redactores deberían haberla puesto después del título del artículo 2, o en ambos párrafos de dicho artículo. El hecho de que no lo hicieran debe tener un sentido y ha de tenerse presente en nuestra interpretación.[139]

7.156 En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación también afirmó que "la nota 1 de pie de página se refiere al término 'Miembro' del párrafo 1 del artículo 2, que, según se entiende corrientemente, alude a un Miembro de la OMC". Observamos, sin embargo, que en aquel asunto no se pidió al Grupo Especial ni al Órgano de Apelación que examinaran la última frase de la nota 1 de pie de página. Por consiguiente, sus constataciones no ofrecen orientación sobre si el alcance de esa última frase va más allá de la palabra "Miembro" en el párrafo 1 del artículo 2.

7.157 La última frase de la nota 1 de pie de página comienza con las palabras "ninguna disposición del presente Acuerdo". El sentido corriente de esas palabras indica que la última frase de la nota 1 de pie de página se refiere al Acuerdo sobre Salvaguardias en su conjunto y no sólo al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo. En efecto, si se constatara que la última frase sólo es aplicable con respecto a la palabra "Miembro" en el párrafo 1 del artículo 2, y no al Acuerdo en su conjunto, las palabras "ninguna disposición del presente Acuerdo" quedarían privadas de sentido, vulnerando el principio de interpretación efectiva de los tratados.[140] En lo fundamental, una constatación de esa naturaleza vendría a sustituir las palabras "ninguna disposición del presente Acuerdo" por las palabras "nada en la palabra Miembro". En consecuencia, constatamos que la última frase de la nota 1 de pie de página significa que ninguna parte de ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias, incluido el párrafo 2 del artículo 2, "prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994".

7.158 Ya hemos constatado que el artículo XXIV puede invocarse como defensa frente a alegaciones basadas en el artículo XIX. En la práctica, esa constatación afecta a "la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994", ya que significa que en determinadas circunstancias el artículo XXIV puede prevalecer sobre el artículo XIX. También hemos constatado que, de conformidad con la última frase de la nota 1 de pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias, el párrafo 2 del artículo 2 no prejuzga la interpretación de la relación entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV. Esas constataciones, tomadas conjuntamente, nos llevan a concluir que el artículo XXIV puede invocarse como defensa frente a alegaciones de discriminación basadas en el párrafo 2 del artículo 2. Cualquier otra conclusión significaría que el párrafo 2 del artículo 2 enturbia la relación que hemos identificado entre los artículos XIX y XXIV, ya que en la práctica significaría que, debido al párrafo 2 del artículo 2, el artículo XXIV ya no podría invocarse como defensa frente a una alegación de discriminación

[139] *Argentina - Calzado*, párrafo 8.84.

[140] Como constató el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, "el intérprete no tiene libertad para adoptar una lectura que haga inútiles o redundantes cláusulas o párrafos enteros de un tratado" (nota 76 de pie de página).

resultante de la exclusión por un Miembro de la aplicación de su medida de salvaguardia a sus asociados en una zona de libre comercio. Como se indica más arriba, la última frase de la nota 1 de pie de página excluye la posibilidad de que el párrafo 2 del artículo 2 tenga este efecto. Por tanto, al igual que constatamos que los Estados Unidos están facultados para invocar el artículo XXIV como defensa frente a las alegaciones de Corea basadas, entre otras disposiciones, en el artículo XIX, constatamos que también lo están para invocar el artículo XXIV como defensa frente a la alegación de Corea basada en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[141]

7.159 Corea afirma también que el artículo XXIV no puede invocarse como defensa frente a una alegación basada en el párrafo 2 del artículo 2 debido a la disposición sobre conflictos contenida en la Nota interpretativa general al Anexo 1A:

> En caso de conflicto entre una disposición del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y una disposición de otro Acuerdo incluido en el Anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio … prevalecerá, en el grado en que haya conflicto, la disposición del otro Acuerdo.

7.160 En la medida en que pueda percibirse que el párrafo 2 del artículo 2 entra en conflicto con la posibilidad de invocar el artículo XXIV como defensa frente a alegaciones de no discriminación, ese conflicto se resuelve en virtud de la última frase de la nota 1 de pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias (con arreglo a la cual el párrafo 2 del artículo 2 en nada modifica el hecho de que el artículo XXIV puede en determinadas circunstancias invocarse como defensa frente a alegaciones basadas en el artículo XIX).

7.161 Corea aduce también que la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México del ámbito de aplicación de la medida referente a los tubos ha hecho que los tubos coreanos sean menos competitivos con las importaciones en los Estados Unidos procedentes de aquellos dos países. Esto puede ser cierto. Sin embargo, no deja de ser el fundamento mismo de una zona de libre comercio. En virtud del párrafo 8 b) del artículo XXIV, una zona de libre comercio siempre dará origen a una discriminación positiva en favor de los Miembros de dicha zona en lo tocante a los "derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas … con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales" entre ellos. Los demás Miembros de la OMC deben aceptar esa discriminación positiva siempre que se cumplan todas las condiciones pertinentes establecidas en el artículo XXIV.

7.162 Corea también ha aducido que "el paralelismo entre los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere también que la medida se aplique a todas las importaciones … . Por tanto, al tener que incluirse todas ellas en la determinación adoptada con arreglo al párrafo 1 del artículo 2, el paralelismo requiere que la medida se aplique a todas las importaciones".[142] Dadas nuestras anteriores constataciones sobre la capacidad de Estados Unidos para excluir las importaciones procedentes del Canadá y México del ámbito de aplicación de la medida referente a los tubos, no podemos aceptar el argumento de Corea de que, como consecuencia del paralelismo, el párrafo 1 del artículo 2 obliga a incluir todas las importaciones en la determinación, y de que cualquier medida resultante debe también englobar todas las importaciones. A nuestro modo de ver, el principio del paralelismo entraña que si los Estados Unidos, basándose en el artículo XXIV, excluyeron las importaciones procedentes del Canadá y/o México de la aplicación de sus medidas de

[141] Al hacer esa constatación no formulamos opinión alguna sobre si el artículo XXIV puede invocarse como defensa frente a alegaciones basadas más generalmente en los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías.

[142] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 172 y 173.

salvaguardia, deberían establecer expresamente qué importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá y/o México satisfacían las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia establecidas en el párrafo 1 del artículo 2.[143] En otras palabras, aunque debe haber un paralelismo entre el alcance de la investigación y el alcance de cualquier medida resultante, el principio del paralelismo no determina el alcance de la investigación.

iii) Conclusión

7.163 Para concluir, constatamos que los Estados Unidos pueden invocar el artículo XXIV como defensa frente a las alegaciones de Corea basadas en los artículos I, XIII y XIX del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias por lo que respecta a la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México del ámbito de aplicación de la medida referente a los tubos.

6. La exclusión del Canadá y México - paralelismo

7.164 La solicitud de establecimiento de un grupo especial formulada por Corea incluye la siguiente alegación:

> 7. Los Estados Unidos han infringido también los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al incluir a México y el Canadá en el análisis de las importaciones causantes de daño, pero excluirlos de la aplicación de la medida de salvaguardia.

7.165 Como no nos pareció que Corea hubiera detallado su alegación 7 en sus comunicaciones escritas u orales al Grupo Especial, en la segunda reunión sustantiva le pedimos que aclarara la situación de esta alegación. Concretamente, preguntamos a Corea si la había retirado o la mantenía. Corea respondió lo siguiente:

> por lo que respecta a si Corea mantiene el párrafo 7, sí, ciertamente lo mantenemos, y si se lee la primera comunicación de Corea se verá que hemos formulado argumentos en ese sentido, por considerar que la medida estadounidense constituye una infracción del principio NMF, así como una transgresión del paralelismo.

7.166 El Grupo Especial pidió seguidamente a Corea que especificara en qué parte de su comunicación había detallado la alegación 7. Corea remitió al Grupo Especial[144] a los párrafos 172 y 173 de su primera comunicación escrita y al párrafo 61 de su segunda comunicación escrita. Estimamos conveniente reproducir esos párrafos en su totalidad:

> 172. El paralelismo entre los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere también que la medida se aplique a todas las importaciones. El análisis de las importaciones efectuado por la USITC que figura en las notas de pie de página y en el que se separan las importaciones procedentes del Canadá y México no tiene significado jurídico. Los Estados Unidos sólo podían imponer una medida de salvaguardia basándose en un análisis de la existencia de daño grave fundamentado en <u>todas</u> las importaciones. Los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como el artículo XIX del GATT de 1994, se refieren únicamente a

[143] *Véase Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*, párrafo 98.

[144] *Véase* la Nota para el Grupo Especial adjunta a las respuestas de Corea a las preguntas del Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

> "importaciones". No hay fundamento alguno para excluir determinadas importaciones. Por tanto, deben examinarse todas ellas.
>
> 173. Ninguna otra interpretación del artículo 2 estaría en consonancia con su sentido corriente. Además, daría lugar a un régimen de "salvaguardias selectivas" con arreglo al cual los países podrían decidir arbitrariamente a qué países excluir de la determinación de la existencia de daño grave con objeto de excluirlos de la aplicación de la medida. Eso es precisamente lo que ha ocurrido en el presente caso. Por tanto, como todas las importaciones deben incluirse en la determinación basada en el párrafo 1 del artículo 2, el paralelismo requiere que la medida se aplique a todas las importaciones.
>
> 61. En conclusión, los Estados Unidos deben cumplir lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y aplicar la medida a todas las fuentes o suprimirla. Como adujo anteriormente Corea, este resultado (que la medida debe aplicarse a los miembros del TLCAN) se ve también confirmado por el análisis del "paralelismo". Dicho esto, Corea estima que la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 2 es de por sí clara. No hace falta ningún apoyo adicional o base alternativa.

7.167 Los Estados Unidos adujeron en la segunda reunión sustantiva que "Corea no ha detallado esa alegación ni formulado verdaderos argumentos sobre ella". Los Estados Unidos afirmaron, en particular, que Corea, en el curso del presente procedimiento, no había hecho referencia alguna a la nota 168 de las páginas I-26/27 de la determinación de la USITC.

7.168 Tenemos no pocas reservas sobre si los extractos de las comunicaciones de Corea que se reproducen más arriba justifican la alegación de Corea de que "los Estados Unidos han infringido también los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al incluir a México y el Canadá en el análisis de las importaciones causantes de daño, pero excluirlos de la aplicación de la medida de salvaguardia".[145] A nuestro juicio, es más probable que esos argumentos tuvieran por finalidad apoyar la alegación de Corea de que "los Estados Unidos han violado el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos I, XIII y XIX del GATT de 1994, al no aplicar la medida de salvaguardia en régimen NMF a todos los tubos importados, de cualquier origen, con inclusión de los procedentes de México y el Canadá".[146] Pese a ello, cabría aducir que la alegación 7 es lo bastante detallada para que podamos entenderla y dictar una resolución al respecto, aunque Corea no haya formulado más argumentos en el curso del procedimiento.

7.169 En el curso del presente procedimiento, los Estados Unidos remitieron al Grupo Especial a la nota 168, páginas I-26/27 de la determinación de la USITC. La nota decía así:

> Observamos que habríamos llegado al mismo resultado si hubiéramos excluido de nuestro análisis las importaciones procedentes del Canadá y México. Las importaciones procedentes de países que no son miembros del TLCAN aumentaron significativamente a lo largo del período de investigación en términos absolutos y como porcentaje de la producción nacional. Las importaciones procedentes de países que no son miembros del TLCAN se redujeron de *** toneladas en 1994 a *** toneladas en 1996, pero después aumentaron acusadamente hasta *** toneladas

[145] Corea sólo se refiere a los artículos 2 y 4 conjuntamente para aducir que una investigación sobre salvaguardias debe abarcar todas las importaciones. Como hemos indicado en el párrafo 7.162, no creemos que el principio del paralelismo obligue a incluir todas las importaciones en el ámbito de la investigación.

[146] De ahí nuestra forma de tratar este argumento en la sección precedente (párrafo 7.162).

> en 1997 y *** toneladas en 1998. Aunque las importaciones procedentes de países que no son miembros del TLCAN se redujeron de *** toneladas en 1998 (provisional) a *** toneladas en 1999 (provisional), siguieron manteniéndose a un nivel muy alto en 1999 (provisional), superando en sólo seis meses el nivel de las importaciones de *todo* el año en 1995 y 1996. Esas importaciones también aumentaron significativamente en términos de cuota de mercado al final del período de investigación, incrementándose del *** por ciento en 1996 al *** por ciento en 1998, y del *** por ciento en 1998 (provisional) al *** por ciento en 1999 (provisional). Además, los precios de las importaciones procedentes de países que no son miembros del TLCAN estuvieron entre los más bajos. Con excepción de 1994, el valor unitario medio de las importaciones procedentes del Canadá fue superior al valor unitario medio de importación a lo largo del período de investigación, y el volumen de las importaciones fue relativamente pequeño. El valor unitario medio de las importaciones procedentes de México fue superior al promedio de todas las importaciones en 1998 y 1999 (datos preliminares), período en el que se produjo el daño grave, y el volumen de las importaciones procedentes de México disminuyó durante ese período. Además, entre las 244 posibles comparaciones de precios de productos específicos, los importados de países que no son miembros del TLCAN se vendieron a precios inferiores a los de los tubos nacionales en 194 casos (alrededor del 80 por ciento), y los productos coreanos representaron con diferencia el mayor número de casos de ventas a precio inferior (95 de un total de 194). Los datos se basan en los que figuran en el cuadro C-1, ajustados para excluir determinadas importaciones de tubos de aleación y de tipo ártico.

7.170 El único argumento de Corea relacionado con la nota 168 es que "no tiene significado jurídico".[147] Corea no explicó por qué motivo entiende que la nota 168 no tiene significado jurídico. Nosotros no vemos por qué no habría de tenerlo; evidentemente, forma parte de la determinación publicada por la USITC, y contiene las constataciones de la USITC. En particular, contiene una constatación de la USITC de que las importaciones procedentes de países que no son miembros del TLCAN aumentaron significativamente durante el período de investigación en términos absolutos y como porcentaje de la producción nacional. La nota 168 contiene también el fundamento de una constatación de que las importaciones procedentes de países que no son miembros del TLCAN causaron daños graves a la rama de producción nacional pertinente.

7.171 En el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación confirmó la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos habían infringido el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 porque habían excluido las importaciones procedentes del Canadá de su medida de salvaguardia pero "la USITC no estableció *explícitamente* que las importaciones procedentes de estas *mismas* fuentes, con exclusión del Canadá, habían cumplido las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia".[148] Por consiguiente, sólo podríamos aceptar la alegación 7 de Corea si ésta hubiera establecido una presunción de que los Estados Unidos habían excluido las importaciones procedentes del Canadá y México del ámbito de aplicación de la medida referente a los tubos sin establecer expresamente que las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá y México satisfacían las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia. Para que pudiéramos hacerlo, como mínimo Corea tendría que haber abordado concretamente, y refutado, el contenido de la nota 168. Recordamos que Corea no ha intentado hacer tal cosa. En lugar de ello, se limitó a decir que la nota 168 no tenía significado jurídico, sin intentar en ningún momento justificar ese argumento. Por consiguiente, habida cuenta de todo lo anterior, y especialmente a la luz del contenido de la nota 168, no podemos constatar que Corea haya establecido

[147] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 172.

[148] *Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*, párrafo 98, cursiva en el original.

una presunción de que los Estados Unidos "han infringido también los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al incluir a México y el Canadá en el análisis de las importaciones causantes de daño, pero excluirlos de la aplicación de la medida de salvaguardia". En consecuencia, rechazamos la alegación 7 de Corea.[149]

7. La exclusión de los países en desarrollo en virtud del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.172 Corea alega que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 9 porque no determinaron qué países en desarrollo quedarían exentos de la aplicación de la medida. En lugar de ello, trataron a los países en desarrollo, con independencia de sus anteriores niveles de importación, igual que a los demás proveedores, asignando a cada uno de ellos el mismo contingente de 9.000 toneladas cortas.

7.173 Los Estados Unidos aducen que la exención de 9.000 toneladas cortas de la aplicación del derecho adicional satisface la prescripción del párrafo 1 del artículo 9 de excluir a los Miembros que son países en desarrollo de la aplicación de medidas de salvaguardia. Afirman asimismo que dicha exención habría representado el 2,7 por ciento del total de las importaciones en 1998, antes de la aplicación de la salvaguardia referente a los tubos. Como los Estados Unidos preveían que como consecuencia de la medida se produciría una disminución del volumen total de importación, cualquier país que llegara al límite de 9.000 toneladas exentas representaría más del 3 por ciento del total de las importaciones. Por consiguiente, un país en desarrollo sólo podría quedar sujeto al arancel del 19 por ciento en condiciones con arreglo a las cuales el párrafo 1 del artículo 9 permitiría a los Estados Unidos imponer esa medida correctiva.

7.174 Como punto de partida de nuestro análisis observamos que el párrafo 1 del artículo 9 estipula lo siguiente:

> 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.[2]

[2] Todo Miembro notificará inmediatamente al Comité de Salvaguardias las medidas que adopte al amparo del párrafo 1 del artículo 9.

7.175 El párrafo 1 del artículo 9 estipula claramente que **"no se aplicarán"** medidas de salvaguardia a las importaciones procedentes de países en desarrollo que no representen más del 3 por ciento del total de importaciones. Por tanto, lo primero que tenemos que determinar es si la medida referente a los tubos "es aplicable" a los países en desarrollo en las circunstancias de hecho descritas en el párrafo 1 del artículo 9. A nuestro juicio, si una medida no es aplicable a determinados países, parece razonable esperar que éstos sean eximidos expresamente de su aplicación.[150]

[149] Al hacerlo, no estamos constatando que la nota 168 es suficiente a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 4. Simplemente constatamos que Corea no ha establecido una presunción de que los Estados Unidos infringieron esas disposiciones.

[150] Corrobora nuestra opinión el modelo del Comité de Salvaguardias para las notificaciones de conformidad con la nota 2 de pie de página al artículo 9, sobre no aplicación de medidas de salvaguardia a países en desarrollo al amparo de lo dispuesto en dicha disposición (G/SG/1). Aunque observamos que los modelos de notificaciones se proponen sin perjuicio de la interpretación de las disposiciones pertinentes del

7.176 A fin de determinar si la medida referente a los tubos contiene una exclusión expresa de países en desarrollo que satisfacen las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 9, el Grupo Especial ha examinado cuidadosamente los documentos en los que la medida se impuso y se notificó a la OMC. El primer documento examinado fue la Proclamación Presidencial Nº 7274, de 18 de febrero de 2000.[151] En ese documento no hay ninguna referencia expresa al cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9 por lo que respecta a los países en desarrollo. Tampoco pudimos encontrar una lista de países en desarrollo excluidos de la aplicación de la medida porque sus importaciones no superaban el 3 por ciento del total de importaciones del producto pertinente. La falta de una exclusión específica de la aplicación de la medida a determinados países en desarrollo en virtud del párrafo 1 del artículo 9 contrasta con la exclusión de las importaciones de tubos procedentes de México y el Canadá: "los tubos importados que sean productos de México o el Canadá no estarán sujetos al aumento del derecho de aduana …".[152]

7.177 Los otros dos documentos relacionados con la aplicación de la medida también parecen indicar que ésta se aplica a todos los países en desarrollo con independencia de que satisfagan o no las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 9. El Memorando presidencial al Secretario del Tesoro y el Representante Comercial de los Estados Unidos de 18 de febrero de 2000[153] encomienda al Secretario del Tesoro "que publique o haga de otro modo disponible, semanalmente, estadísticas de importación que permitan a los importadores determinar cuándo las importaciones de cada país proveedor se aproximan al umbral de 9.000 toneladas cortas y cuándo lo superan".[154] En esas instrucciones no se hace distinción alguna entre los países en desarrollo a los que la medida no se aplicaría en virtud del párrafo 1 del artículo 9 y los que superan el umbral establecido en dicha disposición. El Memorando para el Tesoro deja muy claro que en la aplicación de la medida todos los países proveedores[155] recibirán el mismo trato, con independencia de que sean países desarrollados, países en desarrollo o países en desarrollo que satisfagan las condiciones del párrafo 1 del artículo 9.

Acuerdo sobre Salvaguardias por los órganos competentes (*véase* G/SG/1), estimamos que en el presente caso el modelo de notificación ofrece orientación sobre lo que se espera de los Miembros en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la nota 2 de pie de página del párrafo 1 del artículo 9. El modelo pide a los Miembros que especifiquen "los países en desarrollo a los que no se aplica la medida al amparo 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". A nuestro juicio, "los países en desarrollo a los que no se aplica la medida al amparo de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9" no se pueden "especificar" si no se identifican específica y expresamente.

[151] Proclamación Presidencial Nº 7274, para facilitar el reajuste positivo ante la competencia de las importaciones de determinados tubos de acero al carbono soldados de sección circular (18 de febrero de 2000), 65 *Fed. Reg.* 9193 ("Proclamación Presidencial").

[152] *Ibid.*, 9194.

[153] Documentos presidenciales, *Action Under Section 203 of the Trade Act of 1974 Concerning Line Pipe*, Memorando para el Secretario del Tesoro y el Representante Comercial de los Estados Unidos, 65 *Fed. Reg.* 9197 (23 de febrero de 2000) ("Memorando para el Tesoro").

[154] Observamos que en lo relativo a las importaciones procedentes del Canadá y México sólo se encomienda al Secretario del Tesoro que vigile esas importaciones e informe trimestralmente al representante comercial de los Estados Unidos acerca de su respectivo volumen.

[155] Excepto México y el Canadá.

7.178 El Memorando del Director de Programas Comerciales del Servicio de Aduanas a todos los directores de puertos[156] también respalda la opinión de que no se tuvo en cuenta, en la aplicación de la medida, a los países que satisfacen las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 9. En el Memorando de Aduanas, el Director de Programas Comerciales notifica a todos los directores de puertos la adopción de una medida de salvaguardia sobre las importaciones de tubos y les hace saber que "se aplicarán los siguientes límites de contingentes arancelarios … a determinados tubos procedentes de los siguientes países". El Memorando de Aduanas enumera seguidamente todos los países proveedores de tubos de conducción a los Estados Unidos, entre ellos varios Miembros de la OMC que son países en desarrollo.[157] También en este caso el Memorando de Aduanas parece indicar que la medida referente a los tubos se aplica a todos los países, incluidos aquellos que, al satisfacer las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 9, deberían quedar excluidos de su aplicación.

7.179 Por lo que respecta a la notificación de los Estados Unidos de conformidad con la nota 2 de pie de página del artículo 9[158], observamos que en ella tampoco se especifican los países en desarrollo a los que la medida no se aplica.

7.180 Tras analizar concienzudamente la Proclamación Presidencial, el Memorando para el Tesoro, el Memorando de Aduanas y la notificación a la OMC, constatamos que esos documentos no contienen ninguna exclusión expresa de países en desarrollo que no alcanzan el umbral individual del 3 por ciento de las importaciones o el umbral acumulativo del 9 por ciento establecido en el párrafo 1 del artículo 9 por lo que respecta a la aplicación de una medida a países en desarrollo. A falta de otra documentación pertinente, concluimos, por consiguiente, que la medida referente a los tubos se aplica también a esos países en desarrollo. Dado el texto concreto del párrafo 1 del artículo 9, que dispone que "no se aplicarán" medidas de salvaguardia a los países en desarrollo que cumplan las condiciones estipuladas en esa disposición, constatamos que los Estados Unidos no han cumplido las obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 9.

7.181 Tomamos nota asimismo del argumento de los Estados Unidos de que "un país en desarrollo sólo quedaría sujeto al arancel del 19 por ciento en condiciones en las que los Estados Unidos estarían autorizados por el párrafo 1 del artículo 9 a imponer esa medida correctiva". Para formular ese argumento los Estados Unidos se basan en sus expectativas de que como consecuencia de la medida el volumen total de importaciones disminuirá, por lo que cualquier país que alcance el límite de 9.000 toneladas exentas representará más del 3 por ciento del total de las importaciones. Observamos que la medida impuesta no establece un límite global a la cantidad de importaciones de tubo, y que si los importadores están dispuestos a pagar el arancel del 19 por ciento para las importaciones fuera de contingente el volumen total de importaciones que pueden proceder de cualquier país concreto no está sujeto a ninguna restricción. Además, al estar México y el Canadá totalmente excluidos de la medida, no hay impedimento alguno para que las exportaciones procedentes de esos países sigan aumentando.[159] Dadas estas condiciones, cabe la posibilidad de que el total de las importaciones

---

[156] *Memorandum From US Customs Service Quota Headquarters Director, Trade Programs, to All Port Directors, Regarding QBT-2000-508: Presidential Proclamation 7274--Tariff-Rate Quota on Certain Circular Welked Carbon-Quality Line Pipe* (29 de febrero de 2000) ("Memorando de Aduanas").

[157] Los Miembros de la OMC que son países en desarrollo incluidos en la lista son: Bangladesh, el Brasil, Colombia, Corea, Egipto, la India, Indonesia, Sudáfrica, Turquía y Venezuela.

[158] G/SG/N/10/USA/5.

[159] Aunque el Canadá y México han sido excluidos de la aplicación de la medida, el texto del párrafo 1 del artículo 9 deja bien claro que el cálculo de las participaciones de los países en desarrollo debe basarse en "las importaciones … del producto considerado" y "las importaciones totales del producto en cuestión". Por tanto, en nuestra opinión, para calcular la participación de los países en desarrollo en las importaciones en este caso concreto también deben incluirse las procedentes de México y el Canadá como parte del total.

aumente hasta un nivel tal que las procedentes de países en desarrollo que superen el umbral de 9.000 toneladas cortas constituyan menos del 3 por ciento del total. En ese caso, una parte de las importaciones procedentes de un país en desarrollo quedaría sujeta al arancel adicional del 19 por ciento, a pesar de que su participación en el total de las importaciones no superaría el 3 por ciento. Los Estados Unidos aducen que "las pautas históricas de las importaciones demuestran la inverosimilitud de que cualquier país en desarrollo Miembro exporte a los Estados Unidos más de 9.000 toneladas cortas de tubos en un solo año y se mantenga sin embargo por debajo del 3 por ciento del total de las importaciones". Aunque estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que es improbable que la situación descrita se materialice, el Órgano de Apelación ha afirmado reiteradamente que la prueba de los efectos comerciales es irrelevante cuando se ha constatado que una medida infringe las disposiciones de la OMC.[160] Observamos asimismo que hay una clara diferencia entre la obligación de que una medida **no afecte** a las importaciones procedentes de determinados países en desarrollo y la obligación de que una medida no se **aplique** a las importaciones procedentes de determinados países en desarrollo. El párrafo 1 del artículo 9 establece la obligación de no aplicar una medida, y constatamos que la medida referente a los tubos "se aplica" en principio a todos los países en desarrollo, aunque en la práctica pueda no tener repercusión alguna. En consecuencia, por las razones arriba expuestas, constatamos que los Estados Unidos no han cumplido sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

C. ALEGACIONES RELACIONADAS CON LA INVESTIGACIÓN

7.182 Corea ha formulado varias alegaciones relacionadas con la investigación que desembocó en la imposición de la medida referente a los tubos. Esas alegaciones ponen en entredicho las determinaciones de la USITC sobre el aumento de las importaciones, el daño grave, la amenaza de daño grave y el nexo causal. Corea alega asimismo que los Estados Unidos no demostraron que se hubiera producido una evolución imprevista de las circunstancias que hiciera necesario tomar medidas de urgencia. Además, Corea hace dos alegaciones sobre cuestiones de procedimiento relacionadas con la oportunidad para celebrar consultas y el ofrecimiento de compensaciones. Comenzaremos nuestro examen de las alegaciones de Corea relacionadas con la investigación abordando la referente a la constatación de la USITC sobre el aumento de las importaciones.

1. Aumento de las importaciones

a) Argumentos de Corea

7.183 Corea alega que la USITC incurrió en error al constatar un aumento de las importaciones en el sentido del artículo XIX y/o el artículo 2, ya sea en términos absolutos o en relación con la producción nacional.

7.184 Corea afirma que la USITC constató que las importaciones habían aumentado basándose en las tendencias de las importaciones desde 1994 hasta 1999. Corea afirma que la USITC infringió el párrafo 1 a) del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 2 al no basar su determinación de diciembre de 1999 en "un pasado muy reciente". En apoyo de su argumentación, Corea cita el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Argentina - Calzado*. En ese asunto, el Órgano de Apelación discrepó de la constatación del Grupo Especial de que, a efectos de determinar si se da el incremento requerido de las importaciones, las autoridades investigadoras pueden razonablemente examinar las tendencias de las importaciones en los últimos cinco años. En particular, el Órgano de Apelación concluyó que:

---

[160] Véase *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS8/AB/R, adoptado el 1º de noviembre de 1996, página 16 de la versión inglesa; *Corea - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS75/AB/R, adoptado el 17 de febrero de 1999, párrafos 128-133.

> El uso del presente en la expresión inglesa "is being imported" [en la versión española "han aumentado"] que se hace tanto en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 indica que es necesario que las autoridades competentes examinen las importaciones recientes y no sólo las tendencias de las importaciones durante los últimos cinco años - o, por lo demás, durante cualquier otro período de varios años. Consideramos que la expresión "is being imported" entraña que el aumento de las importaciones debe haber sido súbito y reciente.[161]

En una nota de pie de página, el Órgano de Apelación discrepó también de la constatación del Grupo Especial de que, con independencia del punto de partida del período de investigación, éste "*debe terminar* no más allá de un pasado muy reciente"[162] (cursiva en el original). Según el Órgano de Apelación, "el período de investigación pertinente no sólo debe *terminar* en un pasado muy reciente, sino que el período de investigación debe *ser* el pasado reciente". Corea aduce también que un período de investigación de cinco años es incompatible con la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* y no satisface los requisitos establecidos en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.

7.185 Corea observa que la USITC constató que las importaciones, "aunque disminuyeron de *** toneladas en (enero a junio) de 1998 (datos preliminares) a *** toneladas en 1999 (datos preliminares) (se omite la nota de pie de página), se mantuvieron en un nivel muy alto en 1999 (datos preliminares), superando en sólo seis meses el nivel de las importaciones en los años *completos* 1995 y 1996 (cursiva en el original)". Basándose en los datos de importación indicados facilitados por los Estados Unidos al Grupo Especial el 16 de febrero de 2001, Corea afirma que en la práctica se produjo una disminución del volumen absoluto de importaciones en el pasado reciente (por ejemplo, en las fechas de la determinación de la USITC). Según Corea, los datos indicados ponen de manifiesto una pauta regular y sostenida de disminución en el volumen absoluto de importación a partir de la segunda mitad de 1998, y por tanto en los cuatro trimestres que precedieron a la determinación de la USITC. Corea afirma que la USITC no podía constatar realmente un aumento súbito, agudo y reciente del volumen absoluto de importaciones, ya que no hubo aumento alguno.[163] Corea afirma que la USITC no tuvo adecuadamente en cuenta el prolongado período a lo largo del cual las importaciones en realidad disminuyeron, porque sólo comparó períodos con datos provisionales que abarcaban la primera mitad de 1998 y 1999, respectivamente, sin comparar el volumen de importación en la segunda mitad de 1998 con el volumen de importación en la primera mitad de 1999.

7.186 Corea observa que la USITC constató también que las importaciones relativas (la relación entre las importaciones y la producción nacional) aumentaron durante el período de investigación:

> [la relación] alcanzó su nivel más alto en enero-junio de 1999. Al igual que las importaciones efectivas, la relación disminuyó de 1994 a 1995 y después aumentó en todos los años sucesivos. La relación fue del *** por ciento en 1994, y disminuyó al *** por ciento en 1995; después aumentó al *** por ciento en 1996 y al *** por ciento en 1997, y seguidamente casi se duplicó, hasta llegar al *** por ciento en 1998. Alcanzó su nivel más alto, *** por ciento, en 1999 (datos preliminares) (en comparación con *** por ciento en 1998 (datos preliminares)). (Se omiten las notas.)

---

[161] *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 130.

[162] *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, nota 130 de pie de página.

[163] *Véase* la primera comunicación escrita de Corea, párrafo 205.

7.187 Corea afirma que la USITC comparó indebidamente los datos preliminares de 1998 con los datos preliminares de 1999, sin tener en cuenta la disminución de las importaciones relativas en el pasado reciente, es decir, entre la segunda mitad de 1998 y la primera mitad de 1999. El argumento de Corea se basa en la opinión disidente de un miembro de la Comisión, la Sra. Crawford, que afirmó que la relación disminuyó entre la segunda mitad de 1998 y la primera mitad de 1999. Corea señala que la USITC no fue coherente en su análisis del aumento de las importaciones, ya que hubo casos en los que, al analizar la existencia de daño grave, la USITC comparó la segunda mitad de 1998 con la primera mitad de 1999.

b) Argumentos de los Estados Unidos

7.188 Los Estados Unidos afirman que se produjo un cambio reciente, súbito, agudo y significativo de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, por lo que las constataciones de la USITC son compatibles con las decisiones del Grupo Especial y el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*.

7.189 Los Estados Unidos se oponen al intento de Corea de comparar las importaciones de 1999 (datos preliminares) con las de la segunda mitad de 1998. Explican que la USITC, de acuerdo con su práctica tradicional en materia de investigaciones sobre salvaguardias (así como de investigaciones antidumping y sobre medidas compensatorias), recogió datos de importación y datos relativos a la rama de producción nacional que le permitieran hacer comparaciones año por año. Habitualmente, la USITC reúne y evalúa datos de importación basados en un año civil, con datos adicionales preliminares sobre otros períodos, y no en períodos de tiempo definidos arbitrariamente. El que la USITC aplicara sus criterios tradicionales para examinar el aumento de las importaciones demuestra su neutralidad y la imparcialidad de su análisis. El uso de comparaciones de datos preliminares de un período con datos preliminares de otro período para los años 1998 y 1999 fue coherente con su práctica tradicional, y no algo escogido, como la distinta metodología propuesta por Corea, para llegar a un resultado concreto. El método de Corea consistente en desglosar los datos anuales de importación de modo que revelen una breve y ligera disminución de las importaciones es tan arbitrario y está tan orientado a obtener un resultado concreto como la comparación de final a final que el Grupo Especial consideró insuficiente en el asunto *Argentina - Calzado*. Los Estados Unidos aducen que una comparación de datos preliminares sobre períodos "desemparejados" crearía distorsiones debido a los cambios estacionales en las condiciones del mercado.

7.190 Por lo que respecta al aumento absoluto de las importaciones, los Estados Unidos afirman que se produjo un "aumento súbito y agudo" en el "pasado reciente", es decir, en 1998. Aunque los Estados Unidos reconocen que se produjo una disminución "moderada" de las importaciones, en términos absolutos, entre 1998 (datos preliminares) y 1999 (datos preliminares), aducen que las importaciones se mantuvieron a niveles elevados (las importaciones de 1999 (datos preliminares) fueron mayores que las de los años 1995 ó 1996 completos), por lo que la disminución que tuvo lugar entre 1998 (datos preliminares) y 1999 (datos preliminares) no anuló el incremento súbito y agudo inmediatamente precedente. Los Estados Unidos rechazan también el argumento de Corea de que las importaciones, en términos absolutos, disminuyeron constantemente en todos los 12 meses anteriores a la determinación de la USITC; los datos mensuales demuestran que en realidad, las importaciones aumentaron hacia finales de 1999 (datos preliminares) (en mayo, junio y julio).

7.191 En cualquier caso, los Estados Unidos observan que pueden imponerse medidas de salvaguardia basadas en un aumento de las importaciones en relación con la producción nacional, aunque no haya un aumento en términos absolutos. Los Estados Unidos afirman que en términos relativos las importaciones casi se duplicaron en 1998, y siguieron aumentando en 1999 (datos preliminares).

c) Evaluación por el Grupo Especial

7.192 Para resolver esta cuestión es preciso dar respuesta a tres preguntas principales. La primera es si la USITC usó una metodología adecuada para hacer su constatación del aumento de las importaciones. Más concretamente, la idoneidad de la metodología depende de si la USITC estaba facultada para comparar datos preliminares de 1998 con datos preliminares de 1999 o si además estaba obligada a comparar la segunda mitad de 1998 con los datos preliminares de 1999. La segunda pregunta es si la USITC podía realmente concluir que se había producido un aumento de las importaciones a pesar de que éstas, en términos absolutos, disminuyeron al final del período de investigación. La tercera pregunta es si la USITC podía realmente concluir que hubo un aumento de las importaciones en términos relativos.[164]

7.193 Realizaremos el examen arriba descrito a la luz de las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 a) del artículo XIX. En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación hizo la siguiente constatación, basada en esas disposiciones:

> Para que se cumpla el requisito para 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".[165] (cursiva en el original)

i) La metodología utilizada por los Estados Unidos en su análisis del aumento de las importaciones

7.194 Con respecto, en primer lugar, a la idoneidad de la metodología utilizada por la USITC para evaluar el aumento de las importaciones, observamos que en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Grupo Especial afirmó que la norma de examen para una determinación sobre aumento de las importaciones es la siguiente:

> Si el informe publicado sobre la investigación contiene una explicación adecuada, fundamentada y razonable de la forma en que los hechos que constan en el expediente de la USITC apoyan la determinación formulada con respecto al aumento de las importaciones.[166]

---

[164] Tras examinar cuidadosamente las comunicaciones de Corea, no creemos que Corea aduzca que, sobre la base de la metodología aplicada por la USITC (es decir, una comparación del primer semestre de 1998 con el primer semestre de 1999), ésta no podía constatar realmente que el aumento de las importaciones era "lo bastante súbito [y] lo bastante agudo" a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 o del artículo XIX. Antes bien, entendemos que Corea aduce que, sobre la base de una comparación entre el nivel de importaciones en la segunda mitad de 1998 y la primera mitad de 1999, no se produjo un aumento de las importaciones en términos absolutos ni en términos relativos, sino, por el contrario, una disminución en ambos casos. En su primera comunicación, Corea afirma lo siguiente: "en el presente caso las importaciones no aumentaron de manera súbita y aguda durante el pasado reciente. Por el contrario, las importaciones disminuyeron". Por tanto, lo que interesa, según Corea, es si las importaciones disminuyeron o aumentaron, no si el aumento fue súbito y agudo.

[165] *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 131.

[166] *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.5.

Concurrimos con la norma de examen establecida por ese Grupo Especial. Esa norma, sin embargo, se formuló a efectos de examinar las cuestiones fácticas, y no las metodológicas, en una determinación del aumento de las importaciones. Como el objeto inmediato de nuestro examen es la metodología escogida por la USITC, será preciso ampliar la norma formulada por el Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* con objeto de identificar la norma adecuada para resolver la cuestión metodológica que se nos plantea. Por tanto, para determinar si la metodología utilizada por los Estados Unidos para el análisis del aumento de las importaciones satisfacía sus obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, nuestro examen consistirá en una evaluación objetiva, de conformidad con el artículo 11 del ESD, de si la metodología escogida es imparcial y objetiva de modo que su aplicación permite una explicación adecuada, fundamentada y razonable de la forma en que los hechos que constan en el expediente de la USITC apoyan la determinación formulada con respecto al aumento de las importaciones.

7.195 La USITC describe la metodología aplicada para evaluar el aumento de las importaciones en la investigación referente a los tubos con las siguientes palabras:

> Para determinar si las importaciones han aumentado en los cinco años completos más recientes, la Comisión tiene en cuenta las importaciones procedentes de cualquier fuente, así como datos parciales del año corriente más reciente, si se dispone de ellos. No hay una cuantía mínima en la que tengan que haber aumentado las importaciones. El mero aumento es suficiente.[167, 168]

7.196 Corea aduce que el período de investigación de cinco años escogido por la USITC es incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 a) del artículo XIX. Observamos que no hay en el Acuerdo prescripciones sobre la duración del período de investigación ni sobre la forma en que este período debe desglosarse a efectos del análisis. Por tanto, la duración del período de investigación y su desglose quedan al arbitrio de las autoridades investigadoras.

7.197 En el presente caso, la USITC, en consonancia con su práctica tradicional, examinó el período de cinco años entre 1994 y 1998, y reunió también datos para el primer semestre de 1999. Para determinar si las importaciones habían aumentado, la USITC comparó las cifras de cada año completo con el año precedente y las cifras preliminares para 1999 con las del primer semestre de 1998.

7.198 Con respecto a la duración del período de investigación, Corea aduce que el escogido por la USITC no satisface las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y/o el párrafo 1 a) del artículo XIX. Corea se apoya en las siguientes constataciones del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*:

> no estamos de acuerdo con el Grupo Especial en que es razonable examinar la tendencia de las exportaciones durante un período histórico de cinco años. A nuestro juicio, el uso del presente en la expresión inglesa "is being imported" [en la versión española "han aumentado"] que se hace tanto en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 indica que es necesario que las autoridades competentes examinen las

[167] Informe de la USITC, página I-14.

[168] No estamos persuadidos de que la norma aplicada por la USITC, en virtud de la cual "el mero aumento [de las importaciones] es suficiente" satisface las prescripciones del Acuerdo. Sin embargo, en el presente caso no tenemos que dictar una resolución sobre esta cuestión, ya que Corea no ha formulado argumentos sobre si el aumento de las importaciones fue lo bastante súbito y agudo a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 y el artículo XIX (véase la nota 164, *supra*).

importaciones recientes y no sólo las tendencias de las importaciones durante los últimos cinco años -o, por lo demás, durante cualquier otro período de varios años.[130]

[130] El Grupo Especial, en su nota 530 de pie de página al párrafo 8.166 del informe del Grupo Especial, reconoce que se usa el presente, cuando dice "lo que parecería indicar que, cualquiera sea el punto inicial de un período de investigación debe *terminar* no más allá de un pasado muy reciente". (cursiva añadida) En esto no estamos de acuerdo con el Grupo Especial. Creemos que el período de investigación pertinente no sólo debe *terminar* en un pasado muy reciente, sino que el período de investigación debe *ser* el pasado reciente.

7.199 En el asunto sometido a nuestra consideración, el período escogido por la USITC fue de cinco años y seis meses, lo que representa un período de duración similar al utilizado por la autoridad investigadora argentina en el asunto *Argentina - Calzado*. Sin embargo, observamos que el Órgano de Apelación, en las constataciones en las que se apoya Corea para argumentar sobre la duración del período de investigación, no hizo hincapié en la duración del período en sí, sino en que era preciso centrarse en las importaciones recientes y no simplemente en las tendencias a lo largo del período examinado. En el caso de la investigación referente a los tubos, la USITC no se limitó a comparar puntos terminales, ni se centró exclusivamente en las tendencias globales a lo largo del período de investigación (como hizo la Argentina en la investigación objeto del asunto *Argentina - Calzado*). Analizó los datos relativos a las importaciones, año por año, para los cinco años completos, y estudió también si se había producido un aumento en 1999 (datos preliminares) en comparación con 1998 (datos preliminares).[169] A falta de una obligación específicamente establecida en el Acuerdo por lo que respecta al período de investigación, no estamos en condiciones de dictar una resolución de incompatibilidad basada simplemente en la duración del período de investigación efectivamente utilizado. Como es natural, el análisis y la determinación basados en la información sobre ese período de investigación pueden ser incompatibles con las prescripciones del Acuerdo, pero por distintas razones, o por más razones, que la duración del período de investigación en sí mismo.

7.200 Recientemente, el Órgano de Apelación ha afirmado, con respecto a sus constataciones en el asunto *Argentina - Calzado* arriba citadas, lo siguiente:

> Observamos que, en la nota 130 de pie de página de nuestro informe en el asunto *Argentina - Calzado*, [ ], expresamos que "el período de investigación pertinente no sólo debe *terminar* en un pasado muy reciente, sino que el período de investigación debe *ser* el pasado reciente". En ese informe, formulamos observaciones sobre la importancia relativa, dentro del período de investigación, de los datos correspondientes al final del período, en comparación con los correspondientes al comienzo del mismo. Por supuesto, el período de investigación debe ser suficientemente largo para permitir la adopción de conclusiones adecuadas acerca de la situación de la rama de producción nacional.[170] (Subrayado añadido.)

Concurrimos con la constatación del Órgano de Apelación sobre la duración del período de investigación. Aunque esa constatación se refiere al período de investigación para la determinación de la existencia de daño grave, parece que el Órgano de Apelación no hace distinciones entre los factores que regulan la duración adecuada del período de investigación por lo que respecta al aumento de las importaciones y la duración del período de investigación sobre el daño grave. Nuestra conclusión se basa en el hecho de que la cita, aunque se refiere a "la situación de la rama de

[169] Más abajo abordaremos la idoneidad de este análisis por semestres "emparejados".

[170] *Estados Unidos - Carne de cordero (Órgano de Apelación)*, nota 88.

producción nacional", remite a una nota de pie de página en el informe sobre el asunto *Argentina - Calzado*, que se refiere al período de investigación sobre el aumento de las importaciones.

7.201 A nuestro entender, la USITC, al escoger un período de investigación de cinco años y seis meses, no actuó en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo XIX. Esta conclusión se basa en las siguientes consideraciones: en primer lugar, el Acuerdo no contiene normas específicas por lo que respecta a la duración del período de investigación; en segundo lugar, el período escogido por la USITC permite a la Comisión centrarse en las importaciones recientes; y en tercer lugar, el período escogido por la USITC es suficientemente largo para que puedan sacarse conclusiones sobre el aumento de las importaciones.

7.202 Por lo que respecta al desglose del período de investigación a efectos de analizar las tendencias en el nivel de importaciones, Corea pone en tela de juicio la idoneidad de una comparación entre el primer semestre de 1999 y el primer semestre de 1998, en lugar del segundo semestre de 1998. Los Estados Unidos aducen que la USITC no estaba obligada a comparar la segunda mitad de 1998 con la primera mitad de 1999, y que además no podía hacerlo porque no había reunido datos aislados para la segunda mitad de 1998 (sino únicamente para el año 1998 en su conjunto). Corea responde que los datos correspondientes a la segunda mitad de 1998 podían haberse obtenido fácilmente restando las cifras correspondientes a la primera mitad de 1998 del total para dicho año. Corea aduce también que la USITC no sólo podía haber hecho fácilmente una comparación entre la segunda mitad de 1998 y la primera mitad de 1999, sino que además la hizo a efectos de su análisis de la existencia de daño.[171] Según Corea, esta diferencia en el análisis de los datos con respecto al daño grave/amenaza de daño y el aumento de las importaciones infringe las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y del párrafo 2 b) del artículo 4.

7.203 Recordamos que no hay en el Acuerdo sobre Salvaguardias disposición alguna que ofrezca orientación sobre la forma en que el período de investigación debe dividirse a efectos de análisis por las autoridades investigadoras. En el asunto sometido a nuestra consideración, el período escogido por la USITC le hubiera permitido constatar que las importaciones habían disminuido si las circunstancias del caso fundamentaran tal constatación. No creemos que la metodología escogida por la USITC a efectos de analizar si las importaciones habían o no aumentado era inherentemente parcial o impedía a la Comisión realizar una evaluación razonable de los elementos de hecho en su investigación. Los Estados Unidos afirman que la USITC actuó de conformidad con su práctica habitual, y que ello demuestra que la metodología fue objetiva e imparcial. Estamos de acuerdo con los Estados Unidos. Los Estados Unidos responden que la práctica habitual de la USITC consiste en comparar datos preliminares de períodos emparejados, en el presente caso enero-junio, de distintos años.[172] Según los Estados Unidos, esta práctica habitual contribuye a eliminar el posible efecto de cualquier distorsión estacional o cíclica que pueda afectar a la comparación. A nuestro juicio, aunque la USITC reconoce que los tubos de conducción no son un producto estacional, la metodología aplicada en la comparación no se escogió con la finalidad de manipular los datos y llegar a un resultado concreto. Tampoco hay prueba alguna de manipulación o parcialidad resultantes de una presunta incompatibilidad con el análisis sobre daño grave de la USITC. Aunque la USITC sí hizo algunas observaciones que incluyen la segunda mitad de 1998 o hacen referencia a ella en su determinación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave, no creemos que la Comisión

[171] En apoyo de su argumentación, Corea cita determinados párrafos de las páginas I-19, I-22 y I-28 de las secciones de análisis del daño grave y el nexo causal del informe de la USITC. Corea hace asimismo referencia a las páginas I-38-41, I-43-44 y I-46 de la opinión separada de la sección sobre el daño de dos miembros de la Comisión, las Sras. Bragg y Askey.

[172] El hecho de que la USITC actuara en conformidad con su práctica anterior no significa necesariamente que la metodología utilizada, o que esa práctica anterior, estuvieran en conformidad con el Acuerdo. Sin embargo, no se ha establecido que la práctica habitual de la USITC con respecto al período de investigación no era adecuada para la investigación referente a los tubos.

estuviera comparando la situación en la primera mitad de 1999 con la situación en la segunda mitad de 1998. La USITC estaba simplemente describiendo circunstancias fácticas que existían en la segunda mitad de 1998 y en la primera mitad de 1999. La USITC no sacó conclusiones basadas en una comparación de esos períodos.

7.204 Corea duda también de que un análisis que compare los datos preliminares de 1999 con los de la primera mitad de 1998, en contraste con la segunda mitad de 1998, permita constatar que hubo un aumento reciente de las importaciones, ya que considera que "el período reciente" es el período de un año inmediatamente precedente, con especial atención a los últimos seis meses. En este sentido, observamos que en el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación constató que "la expresión 'is being imported' [en la versión española 'han aumentado'] entraña que el aumento de las importaciones debe haber sido súbito y reciente". Según Corea, la expresión "las importaciones … han aumentado en tal cantidad" se refiere al "período inmediatamente anterior a la decisión de la autoridad".[173] La palabra "recent" (reciente) -utilizada por el Órgano de Apelación al interpretar la expresión "is being imported"- se define como "not long past; that happened, appeared, began to exist, or existed lately" (no hace mucho; que ocurrió, apareció, empezó a existir o existió últimamente".[174] En otras palabras, la palabra "recent" conlleva alguna forma de análisis retrospectivo. No entraña un análisis de las condiciones inmediatamente precedentes a la decisión de la autoridad. Tampoco entraña que el análisis deba centrarse exclusivamente en las condiciones que prevalecían al final mismo del período de investigación. Estimamos que un análisis que compara el primer semestre de 1998 con el primer semestre de 1999 no es incompatible con la exigencia de que el aumento de las importaciones sea "reciente".

7.205 Sobre la base de las anteriores consideraciones, aceptamos que la metodología empleada por la USITC fue imparcial y objetiva, de modo que su aplicación permitió una explicación adecuada, fundamentada y razonable de la forma en que los hechos que figuraban en el expediente de la USITC sustentaban la determinación relativa al aumento de las importaciones. Tras aceptar la metodología aplicada por la USITC para determinar que las importaciones habían aumentado, examinaremos las constataciones de la USITC sobre el aumento de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, a la luz que esa metodología.

ii) Las importaciones, en términos absolutos

7.206 En lo tocante a las importaciones, en términos absolutos, la USITC constató que al comparar los volúmenes de importación año por año, las importaciones aumentaron regularmente de 1996 a 1998. Cuando la USITC comparó los volúmenes de importación del primer semestre de 1998 y el primer semestre de 1999, constató que las importaciones habían disminuido. Aunque las importaciones en 1999 (datos preliminares) disminuyeron en comparación con las de 1998 (datos preliminares), la USITC constató que existía un aumento de las importaciones basándose en que éstas se mantenían a "un nivel muy elevado".[175] Corea alega que como las importaciones, en términos absolutos, disminuyeron a partir del primer semestre de 1998, no hubo un aumento reciente del volumen de importación.

7.207 Ya hemos constatado que la metodología aplicada por la USITC era adecuada. Sin embargo, queda por determinar si la constatación del aumento de las importaciones puede mantenerse habida cuenta de la disminución de las importaciones, en términos absolutos, desde el primer semestre

[173] Respuesta de Corea a la pregunta 1 del Grupo Especial en la primera reunión sustantiva (véase el anexo B-1).

[174] *The Compact Edition of the Oxford English Dictionary*, volumen 1 (Oxford University Press, 1971).

[175] Informe de la USITC, página I-14.

de 1998 hasta el primer semestre de 1999. Con objeto de resolver esta cuestión nos remitimos a nuestro análisis del significado de la palabra "reciente" y a nuestra constatación de que "reciente" no entraña un análisis del presente. Opinamos también que el hecho de que el aumento de las importaciones tenga que ser "reciente" no significa que deba mantenerse hasta el período inmediatamente anterior a la determinación de la autoridad investigadora, ni hasta el final mismo del período de investigación. Nuestra opinión se fundamenta en el párrafo 1 del artículo 2, que estipula que "las importaciones de ese producto … han aumentado en tal cantidad". El Acuerdo utiliza las palabras "**han** aumentado", y no "**están** aumentando". El uso de las palabras "**han** aumentado" indica que no es precisa una determinación de que las importaciones siguen aumentando actualmente. Antes bien, las importaciones pudieron "aumentar" en el pasado reciente, pero no necesariamente estar aumentando al final del período de investigación o inmediatamente antes de la determinación. Siempre que las importaciones del producto objeto de investigación **hayan** aumentado en tal cantidad al final del período de investigación, los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 se habrán satisfecho.[176]

7.208 Corea, refiriéndose al uso de la palabra "reciente" en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Argentina - Calzado*, aduce que "las 'importaciones recientes' son las realizadas en el último año del período, y las tendencias más recientes son las más significativas".[177] Sin embargo, a nuestro juicio, no siempre "las tendencias más recientes son las más significativas", ya que esto significaría que una disminución de las importaciones en el período más reciente es necesariamente más significativa que un aumento anterior de las importaciones. Como se indica más arriba, la palabra "reciente" no requiere que las importaciones estén aumentando hasta la fecha misma de la determinación. El aumento puede seguir siendo "reciente" aunque haya cesado antes de la fecha de la determinación, siempre que las importaciones se mantengan a un nivel claramente más alto. Con arreglo al criterio propugnado por Corea, que atribuiría mayor significación a la disminución en el momento de la determinación que al aumento anterior puesto de manifiesto en la comparación anual, el aumento anterior dejaría de ser "reciente" a los efectos del párrafo 1 del artículo 2, aunque las importaciones se mantengan aún en un nivel más elevado. Por consiguiente, rechazamos la interpretación del informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* propugnada por Corea. Encontramos fundamento para nuestra opinión en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, donde, con respecto a cuál parte del período de investigación era la más pertinente para evaluar la situación de la rama de producción para hacer una determinación de amenaza de daño grave, se hizo la siguiente constatación:

> 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. Por lo tanto, coincidimos con el Grupo Especial en que, en principio, dentro del período objeto de investigación en su conjunto, las pruebas correspondientes al pasado más reciente proporcionarán los indicios más sólidos sobre la probable situación futura de la rama de producción nacional.
>
> No obstante, …, aunque los datos correspondientes al pasado más reciente tienen una importancia especial, las autoridades competentes no deben examinar esos datos aislándolos de los correspondientes a la totalidad del período objeto de investigación.[178]

---

[176] Observamos que un aumento de las importaciones antes de la fecha de una determinación, pero que no se mantenga en la fecha de la determinación, podría seguir causando daños graves en el momento de la determinación.

[177] Respuesta de Corea a la pregunta 1 del Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

[178] *Estados Unidos – Carne de cordero (Órgano de Apelación)*, párrafos 137 y 138.

Creemos que esas mismas consideraciones son aplicables cuando se trata de establecer qué parte del período de investigación es la más importante para determinar el aumento de las importaciones.

7.209 En una investigación sobre salvaguardias, el período de investigación para el examen del aumento de las importaciones suele ser el mismo que el correspondiente al examen del daño grave para la rama de producción nacional. Esto contrasta con las investigaciones antidumping o sobre medidas compensatorias, donde el período para evaluar la existencia del dumping o el otorgamiento de subvenciones suele ser más corto que el período de investigación para constatar la existencia de daño importante. A nuestro juicio, una de las razones de esa diferencia es que, como constató el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, "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".[179] El Órgano de Apelación observó que cuando se trata de determinar el aumento de las importaciones, "las autoridades competentes deben examinar las *tendencias* de las importaciones durante el período de investigación".[180] La evaluación de las tendencias de las importaciones, al igual que la evaluación de las tendencias de los factores pertinentes para determinar la existencia de daño grave para la rama de producción nacional, sólo puede hacerse a lo largo de un período de tiempo. Concluimos, por consiguiente, que las consideraciones que el Órgano de Apelación ha expresado con respecto al período pertinente para una determinación de la existencia de daño son igualmente aplicables a una determinación del aumento de las importaciones.

7.210 Habida cuenta de lo anterior, no creemos que el análisis de los datos correspondientes al primer semestre de 1999 deba examinarse aisladamente. Estimamos que la determinación de si las importaciones aumentaron anualmente de 1994 a 1998 es muy pertinente para establecer si en efecto aumentaron. Aunque somos conscientes de que las importaciones disminuyeron el primer semestre de 1999 en comparación con el primer semestre de 1998, observamos que a pesar de la disminución en la primera mitad de 1999, la USITC constató en su informe que las importaciones de tubos para conducción "se mantuvieron a un nivel muy elevado en 1999 (datos preliminares)".[181] Este alto nivel de importación en 1999 justifica una constatación de que las importaciones en los Estados Unidos seguían "aumentando en tal cantidad" como prescribe el párrafo 1 del artículo 2.[182] En otras palabras, aunque Corea puede tener razón cuando aduce que las importaciones disminuyeron en términos absolutos, ello no impide constatar que las importaciones habían "aumentado en tal cantidad" a los efectos del párrafo 1 del artículo 2. Basándonos en lo anterior, concluimos que la constatación del aumento absoluto de las importaciones de tubos hecha por la USITC fue correcta.[183, 184]

---

[179] *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 131.

[180] *Ibid.*, párrafo 129.

[181] Informe de la USITC, página I-14.

[182] Opinamos, además, que un cambio temporal en el comportamiento de las importaciones puede no ser suficiente para invertir una tendencia global indicativa del aumento de las importaciones. De hecho, y por lo que respecta al carácter temporal de la disminución de 1999 (datos preliminares), tomamos nota del argumento de los Estados Unidos de que "los datos mensuales de importación demuestran que en realidad las importaciones aumentaron hacia finales de 1999 (datos preliminares)". No obstante, queremos aclarar que ese aumento de las importaciones hacia finales de 1999 (datos preliminares) no es determinante a efectos de nuestra constatación de que había una tendencia global indicativa del aumento de las importaciones.

[183] En su segunda comunicación, Corea indica que los datos correspondientes a 1999 (datos preliminares) son datos públicos, que incluyen las importaciones de tubos de tipo ártico, producto no sujeto a la investigación sobre salvaguardias. Los Estados Unidos responden afirmando que en 1999 (datos preliminares) no hubo importaciones de tubos de tipo ártico. En la segunda reunión, el Grupo Especial pidió a los Estados Unidos que confirmaran esa afirmación. Los Estados Unidos reiteraron su afirmación de que en 1999 (datos preliminares) no hubo importaciones de tubos de tipo ártico, y deploraron no poder facilitar al Grupo Especial una carta de los declarantes japoneses de la que la USITC deducía esa información, ya que dichos declarantes la

7.211 Aunque hubiéramos constatado que los Estados Unidos incurrieron en error al constatar un aumento de las importaciones en términos absolutos, observamos que el párrafo 1 del artículo 2 estipula que un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si ha determinado "que las importaciones de ese producto … han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos **o** en relación con la producción nacional … que causan o amenazan causar un daño grave". Por tanto, la determinación de un aumento, absoluto o relativo, de las importaciones que cause daños graves es suficiente para que un Miembro pueda adoptar medidas de salvaguardia. En la siguiente sección de nuestro informe concluimos que, sobre la base de la metodología aplicada por la USITC, se produjo un claro aumento de las importaciones en relación con la producción nacional. Por tanto, el requisito del aumento de las importaciones se habría satisfecho tanto si hubo un aumento de las importaciones en términos absolutos como si no lo hubo.

iii) Importaciones, en términos relativos

7.212 Por lo que respecta a las importaciones en términos relativos, la USITC constató que el volumen de las importaciones en relación con la producción nacional aumentó regularmente desde 1996 hasta 1998. También constató que esa relación llegó a su nivel más alto en 1999 (datos preliminares) comparado con 1998 (datos preliminares).

7.213 El argumento básico de Corea es que la USITC no podía constatar que hubo un aumento "reciente" de las importaciones en relación con la producción nacional porque, en términos relativos, las importaciones disminuyeron en los últimos seis meses del período de investigación (enero-junio de 1999), en comparación con el anterior período de seis meses (julio-diciembre de 1998). En su análisis del aumento relativo de las importaciones, la USITC no hizo la comparación propuesta por Corea. Por consiguiente, para aceptar la posición de Corea tendríamos que constatar 1) que tal comparación era jurídicamente obligatoria, o 2) que no era razonable llegar a la conclusión de que las importaciones habían aumentado en términos relativos sobre la base de una comparación de la primera mitad de 1998 con la primera mitad de 1999. Ya hemos constatado que la metodología de la USITC, consistente en hacer una comparación entre el primer semestre de 1999 y el primer semestre de 1998, es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. La aplicación de esa metodología llevó a la USITC a concluir que se había producido un aumento en el volumen de importaciones en relación con la producción nacional, no sólo año por año de 1996 a 1998 sino

---

habían clasificado como confidencial (observamos que las únicas importaciones de tubos de tipo ártico durante el período de investigación procedieron del Japón). Corea preguntó posteriormente por qué el hecho de que no hubiera exportaciones de tubo de tipo ártico no era en sí mismo confidencial, y si no lo era por qué todos los datos relativos a las importaciones de tubo de tipo ártico no eran también públicos.

El Grupo Especial observa que de hecho los Estados Unidos le han facilitado información pública que no sería distinta de los datos confidenciales sobre importaciones de tubos correspondientes a 1999 (datos preliminares). El hecho de que los Estados Unidos no hayan proporcionado al Grupo Especial la carta confidencial que confirma la inexistencia de importaciones de tubo de tipo ártico en 1999 (datos preliminares) en nada afecta a una constatación de si, sobre la base de los datos utilizados por la USITC, las importaciones aumentaron en términos absolutos. El proporcionar la carta sólo sería pertinente a efectos de determinar si los datos utilizados por la USITC eran exactos. No creemos que Corea aduzca que los datos utilizados por la USITC por lo que respecta al aumento de las importaciones fueran inexactos. Por consiguiente, estimamos que no estamos obligados a sacar ninguna conclusión de la negativa de los Estados Unidos a facilitar justificación documental de su afirmación de que en 1999 (datos preliminares) no hubo importaciones de tubos de tipo ártico.

[184] Como se observa en la nota 164, Corea no ha formulado argumentos sobre si el aumento de las importaciones en términos absolutos fue lo bastante súbito y lo bastante agudo a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 y el artículo XIX. La argumentación de Corea se centra en si se produjo o no se produjo un aumento de las importaciones, y en caso afirmativo si ese aumento fue reciente. Por tanto, no estamos obligados a examinar si el aumento de las importaciones en términos absolutos constatado por la USITC fue lo bastante súbito y lo bastante agudo.

también entre 1998 (datos preliminares) y 1999 (datos preliminares). Es indiscutible que los datos apoyan la constatación de la USITC de que entre la primera mitad de 1998 y la primera mitad de 1999 se produjo un aumento de las importaciones en relación con la producción nacional. Al haber confirmado esa metodología, y al no haber impugnado Corea la conclusión a que llegó la USITC sobre la base de esa metodología, confirmamos también tal conclusión. Por consiguiente, confirmamos la constatación de la USITC de que se produjo un aumento de las importaciones en relación con la producción nacional.[185]

iv) Conclusión

7.214 Por los motivos arriba expuestos, rechazamos la alegación de Corea de que la constatación del aumento de las importaciones efectuada por los Estados Unidos era incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo XIX.

2. Daño grave

7.215 Corea afirma que la determinación de la existencia de daño grave hecha por la USITC es incompatible con el artículo XIX y con los artículos 3 y 4. En particular, Corea sostiene que los datos sobre el daño en los que se apoyó la USITC estaban viciados, porque contenían datos de otras ramas de producción; que la rama de producción nacional de los Estados Unidos simplemente estaba experimentando una crisis coyuntural tras un año de máximo rendimiento, y que la situación de la rama de producción nacional estaba mejorando al final del período de investigación; y finalmente que la decisión de la USITC no contiene una demostración adecuada de los factores y conclusiones de hecho y de derecho que permitan justificar su determinación de la existencia de daño grave.

7.216 Para abordar estas alegaciones tomamos nota con especial cuidado de la norma de examen que los grupos especiales han de aplicar al analizar alegaciones basadas en el párrafo 2 a) del artículo 4. En particular, tomamos nota de que:

> al examinar una alegación en el marco del párrafo 2 a) del artículo 4, un grupo especial *sólo* podrá apreciar si la explicación que ofrezcan las autoridades competentes para su determinación es razonada y adecuada examinando críticamente dicha explicación, en profundidad y a la luz de los hechos de que haya tenido conocimiento. Por lo tanto, los grupos especiales deben considerar si la explicación de las autoridades competentes tiene plenamente en cuenta la naturaleza y, en especial, la complejidad de los datos, y responde a otras interpretaciones plausibles de éstos. Un grupo especial debe determinar, en particular, si la explicación no es razonada o adecuada, si hay *otra explicación* plausible de los hechos, y si la explicación de las autoridades competentes no parece adecuada teniendo en cuenta la otra explicación. Así pues, cuando hagan una "evaluación objetiva" de una reclamación de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, los grupos especiales deberán permanecer abiertos a la posibilidad de que la explicación dada por las autoridades competentes no sea razonada o adecuada.[186]

[185] Como ya se indica en la nota 164, Corea no ha formulado argumentos sobre si el aumento relativo de las importaciones fue lo bastante súbito y agudo a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 y el artículo XIX, centrándose en lugar de ello en si hubo o no hubo un aumento. Por consiguiente, no tenemos necesidad de pronunciarnos sobre si el aumento relativo de las importaciones constatado por la USITC fue lo bastante súbito y agudo.

[186] *Estados Unidos - Carne de cordero (Órgano de Apelación)*, párrafo 106.

a) Los datos sobre el daño en los que se basó la USITC estaban viciados porque contenían datos de otras ramas de producción

i) Disminución de la venta y fabricación de productos tubulares para campos petroleros (OCTG); ventajas colectivas de explotación

1) Argumentos de Corea

7.217 Corea alega que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 c) del artículo 4 y los párrafos 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4 porque los datos en los que se apoyó la USITC estaban viciados, ya que contenían datos relativos a otras ramas de producción. En particular, determinados factores de rendimiento de la rama de producción de tubos (especialmente en lo relativo a la utilización de la capacidad y la rentabilidad) estaban gravemente distorsionados por una disminución desproporcionadamente grande de la producción y venta de productos tubulares para campos petroleros ("OCTG").

7.218 Corea observa que 14 de los 15 productores de tubos soldados que respondieron a los cuestionarios de la USITC también producían otros tipos de tubos (como los OCTG) en sus instalaciones de producción de tubos. Corea aduce que esto les daba una ventaja colectiva de explotación, en el sentido de que cuando disminuyen las ventas de un tipo de tubos, la utilización de la capacidad y los niveles de producción globales de un fabricante se ven directamente afectados a no ser que un aumento de la producción de otros tipos de tubos pueda compensar plenamente la reducción de ese producto. Si los demás productos no pueden compensarlo plenamente, los niveles de producción se reducen, la utilización de la capacidad se reduce, todos los costos fijos por unidad aumentan, y los ingresos netos disminuyen.[187] De ese modo, la rentabilidad negativa de un segmento de producción, si el producto y la disminución de ese producto son lo bastante significativos, puede afectar negativamente a la rentabilidad global. La disminución de la rentabilidad global afecta necesariamente a la rentabilidad de cada producto. Corea alega que los Estados Unidos no tuvieron esto en cuenta al asignar los costos de producción globales (incluidos los de los OCTG) a los tubos. Corea afirma que la disminución de OCTG fue mucho más acusada que la de los tubos de conducción, y tuvo una mayor repercusión en la rentabilidad de los productores. Además, Corea observa que en el propio Informe Interno se hace referencia a una ventaja colectiva de explotación:

> "los cambios en los ingresos de explotación durante el período de investigación generalmente correspondieron a los ingresos por ventas, pero reflejaron también la existencia de alguna forma de ventaja colectiva de explotación. Por ejemplo, el aumento del 101 por ciento de los ingresos de explotación en 1997 fue significativamente mayor que el aumento del 26 por ciento de los ingresos por ventas en ese mismo año. En sentido opuesto, la disminución del 14 por ciento de los ingresos por ventas en 1998 se vio acompañada de una caída del 69 por ciento de los ingresos de explotación. En la primera mitad de 1999, los ingresos de explotación disminuyeron aún más, hasta arrojar pérdidas de 12,8 millones de dólares".[188]

[187] *Véase* el informe de la USITC, opiniones disidentes de Crawford sobre el daño, I-69, nota 68 ("a pesar de que sólo hubo una moderada (5 dólares, o sea, el 9 por ciento) disminución en las ventas netas por tonelada en el ejercicio fiscal de 1998, los ingresos de explotación por tonelada disminuyeron 26 dólares, al aumentar los gastos unitarios de la mano de obra, los gastos generales de la fábrica y los gastos de venta y administrativos en un 10-20 por ciento").

[188] Informe de la USITC, página II-26.

2) Argumentos de los Estados Unidos

7.219 Los Estados Unidos sostienen que Corea no ha establecido un fundamento jurídico o fáctico que obligue al Grupo Especial a concluir que el párrafo 2 a) del artículo 4 requiere la utilización de datos que excluyan todos los productos que no sean tubos de conducción.[189] Desde una perspectiva jurídica, la disposición requiere que se tengan en cuenta "factores" -es decir, categorías de datos, como el volumen de importación y la rentabilidad-, y que esos factores sean "pertinentes", así como "objetivos y cuantificables". Sin embargo, no estipula de qué modo deben las autoridades competentes cuantificar esos factores. Por supuesto, no impide usar estadísticas que reflejen parcialmente productos distintos de los productos objeto de investigación, siempre que sirvan para cuantificar el factor de que se trate con respecto al producto en cuestión.

7.220 Al reunir y evaluar los datos sobre el daño con respecto a los tubos de conducción, la USITC tuvo en cuenta que la mayoría de los productores de esa mercadería también fabricaban otros tipos de tubos, entre ellos OCTG, tubos para usos corrientes y tubos para estructuras.[190] Las investigaciones sobre salvaguardias siempre conllevarán algunas cuestiones de distribución por lo que respecta a un producto fabricado en instalaciones de producción donde también se manufacturan otros productos. El hecho de que determinadas distribuciones sean necesarias no implica que un Miembro no haya evaluado todos los factores "de carácter objetivo y cuantificable" que tengan relación con la rama de producción, como requiere el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como se indica más arriba, la USITC evaluó cuidadosamente los métodos de distribución de costos de las empresas y verificó las distribuciones de dos de los principales productores estadounidenses.

7.221 Los Estados Unidos aducen también que la USITC respondió a los argumentos de Corea de que el bajo volumen de producción y ventas de OCTG distorsionó los datos sobre rentabilidad de la rama de producción de tubos. La USITC explicó que:

> Nos hemos cerciorado de que los aumentos de los gastos generales, de venta y administrativos unitarios resultantes de la disminución de la producción de otros tipos de tubos, como los OCTG, no se atribuyeran errónea o desproporcionadamente a los tubos de conducción. Los aumentos de los gastos generales, de venta y administrativos unitarios fueron distribuidos por los productores nacionales en proporción a sus ventas de productos finales o sobre la base de otras metodologías de distribución aceptadas. Como se indica más arriba, la Comisión verificó los datos proporcionados por dos de los mayores productores nacionales de tubos y constató que las distribuciones de costos eran razonables.[191]

7.222 Los Estados Unidos aducen también que la alegación de Corea se apoya totalmente en la premisa errónea de que las expediciones de OCTG disminuyeron mucho más acusadamente que las de tubos de conducción y otros tipos de tubos fabricados por las empresas estadounidenses.[192] Esta disminución desproporcionada de las expediciones de OCTG era significativa, según Corea, porque los productores estadounidenses asignaban los costos fijos de los diversos productos que fabricaban en proporción a sus ventas del producto final. En otras palabras, si las ventas de OCTG disminuían

[189] Primera comunicación de Corea, párrafos 226 a 236.

[190] Informe de la USITC, página II-25.

[191] Informe de la USITC, página I-31.

[192] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 229 (donde se cita el informe de la USITC, opiniones disidentes de Crawford sobre el daño, página I-69, nota 67) (nota de pie de página omitida).

mucho más que las ventas de tubos de conducción, se atribuiría a estos últimos un porcentaje desproporcionado de los costos.[193]

7.223 Según los Estados Unidos, la única prueba que presenta Corea para justificar su alegación de que las ventas de OCTG disminuyeron desproporcionadamente es la declaración de un miembro de la Comisión, la Sra. Crawford (que no forma parte de la determinación de las autoridades competentes de los Estados Unidos) en el sentido de que las expediciones netas de OCTG soldados "se derrumbaron totalmente entre septiembre de 1998 y marzo de 1999".[194] Los Estados Unidos aducen que de hecho las expediciones de tubos de conducción disminuyeron brutalmente, al mismo tiempo y prácticamente en la misma proporción que las expediciones de OCTG, a finales de 1998 y comienzos de 1999.[195] Las expediciones de OCTG se mantuvieron a niveles muy bajos durante algo más de tiempo que las expediciones de tubos de conducción, pero ambos productos mostraron tendencias similares y prácticamente simultáneas. No hay, por ello, fundamento para el argumento de Corea de que se atribuyó un porcentaje desproporcionado de los costos fijos a los tubos de conducción, distorsionando así los resultados financieros de la rama de producción de tubos. Además, el argumento de Corea da por sentado que el mayor componente de los costos unitarios medios es el de costos fijos. Las ventajas de explotación (a las que se hace referencia en la página II-26 del informe de la USITC) generalmente dependen de la capacidad para aumentar la rentabilidad en una cuantía más que proporcional al aumento del volumen de las ventas. Esto se consigue distribuyendo los costos fijos entre un número mayor de productos. Como las materias primas y la mano de obra directa son por lo general costos variables, los elementos que más contribuyen a las ventajas de explotación son las porciones fijas de los gastos generales de fabricación y los gastos de venta, administrativos y generales. Aunque las ventajas de explotación explican parte de los cambios de rentabilidad durante el período examinado, la mayoría de los costos unitarios medios (materias primas y mano de obra directa) eran en última instancia variables, por lo que los cambios en el volumen de producción no podían influir directamente en ellos.[196] Por tanto, aunque se hubiera producido una disminución desproporcionadamente grande de las ventas de OCTG -y Corea no ha aportado al expediente prueba alguna de ello- los efectos que ello pudiera haber tenido en los costos unitarios medios de los tubos de conducción eran insignificantes.

3) Evaluación por el Grupo Especial

7.224 En lo fundamental, la alegación de Corea se basa en que los costos fijos a nivel de toda la empresa se asignaron a los procesos de fabricación de tubos de conducción y de OCTG de los productores nacionales sobre la base de la cifra de negocios. Según Corea, como el volumen de venta de OCTG disminuyó más que el de los tubos de conducción, se asignó a estos últimos un porcentaje desproporcionado de los costos fijos.

7.225 Como cuestión preliminar, no vemos en el Acuerdo sobre Salvaguardias nada que prohíba asignar los costos fijos a nivel de toda la empresa al producto específico objeto de investigación. Tampoco hay en el Acuerdo sobre Salvaguardias disposición alguna que prohíba asignar costos fijos a nivel de toda la empresa sobre la base de la cifra de negocios.

---

[193] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 234.

[194] Informe de la USITC, página I-69, nota 67.

[195] Las expediciones estadounidenses de tubos soldados disminuyeron de 752.824 toneladas en 1997 a 640.061 toneladas en 1998 y de 388.844 toneladas en 1998 (datos preliminares) a 265.757 toneladas en 1999 (datos preliminares). Informe de la USITC, página C-4, cuadro C-1.

[196] Informe de la USITC, página II-28, cuadro 10.

7.226 El párrafo 2 a) del artículo 4 obliga a las autoridades competentes a evaluar todos los factores pertinentes "que tengan relación con la situación" de la rama de producción nacional de que se trate. A nuestro juicio, los costos fijos a nivel de toda la empresa guardan relación con la situación de la rama de producción nacional pertinente debido a su repercusión en los beneficios y pérdidas de dicha rama de producción. Si por rama de producción nacional pertinente se entiende los productores de una categoría bien definida de productos, los costos fijos a nivel de toda la empresa (como los gastos generales) tienen que asignarse a esa categoría de productos bien definida. El no hacer esa asignación significaría que un factor pertinente, a saber, los costos fijos, que necesariamente "tiene relación con la situación de" la rama de producción de que se trate debido a su repercusión en la rentabilidad, no sería evaluado por las autoridades competentes.

7.227 No evaluar los costos fijos a nivel de toda la empresa sería pasar por alto la realidad económica. Necesariamente, los costos fijos a nivel de toda la empresa son atribuibles a un número determinado de productos[197], por lo que deben ser absorbidos por la totalidad de esos productos. Si una autoridad competente sólo tuviera en cuenta los costos en que se incurre concretamente con respecto al producto objeto de investigación, no cumpliría la disposición del párrafo 2 a) del artículo 4 que la obliga a evaluar todos los factores pertinentes "que tengan relación con la situación de" la rama de producción nacional de que se trate.

7.228 Observamos que por lo general las autoridades investigadoras distribuyen los costos fijos a nivel de toda la empresa entre categorías específicas de productos sobre la base de la cifra de negocios. Como tiene que haber alguna forma de asignación de los costos fijos a nivel de toda la empresa, sólo estudiaríamos la posibilidad de rechazar el recurso de los Estados Unidos a la asignación basada en la cifra de negocios si Corea pudiera proponer una metodología de distribución de los costos que eliminara la presunta distorsión resultante de la basada en la cifra de negocios y permitiera al mismo tiempo absorber plenamente todos los costos fijos a nivel de toda la empresa. Corea no ha hecho tal cosa. Al impugnar la utilización por la USITC de una distribución basada en la cifra de negocios y no proponer al mismo tiempo alguna otra forma de distribución de los costos, Corea aduce efectivamente que los costos fijos a nivel de toda la empresa no debían haberse asignado en absoluto a las operaciones con tubos de conducción de los productores nacionales. Sin embargo, como se indica más arriba, el no tener en cuenta los costos fijos a nivel de toda la empresa constituiría una infracción del párrafo 2 a) del artículo 4.

7.229 El análisis arriba expuesto se basa en una prescripción vinculante del párrafo 2 a) del artículo 4. La alegación de Corea se basa en el párrafo 1 c) del artículo 4 y los párrafos 2 a), b) y c) del artículo 4 leídos conjuntamente. Como hemos constatado que la alegación de Corea basada en el párrafo 2 a) del artículo 4 debe rechazarse, es evidente que las restantes disposiciones en las que Corea se apoya no pueden interpretarse de modo que den lugar a una constatación incompatible con la prescripción vinculante del párrafo 2 a) del artículo 4. Por consiguiente, rechazamos la alegación de Corea de que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 c) del artículo 4 y los párrafos 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4 porque los datos en los que se apoyó la USITC estaban viciados por el hecho de contener datos de otras ramas de producción.

ii) La rentabilidad de algunos importantes productores se vio afectada por factores no relacionados con la producción de tubos de conducción

7.230 Corea alega que la rentabilidad de la rama de producción, que se tuvo en cuenta como parte del análisis del perjuicio global significativo efectuado por la USITC, estaba distorsionada por los problemas específicos de determinados productores, como *Lone Star* Steel y *Geneva Steel*. Corea sostiene que sus problemas no guardaban relación alguna con su producción de tubos de conducción o sus importaciones de ese producto.

[197] Siempre que la empresa de que se trate produzca más de uno.

1) *Geneva Steel*

i) Argumentos de Corea

7.231 Corea se apoya en la constatación de un miembro de la Comisión, la Sra. Crawford, de que:

> *Geneva Steel* cerró temporalmente uno de sus dos altos hornos entre diciembre de 1998 y septiembre de 1999, y en febrero de 1999 se declaró en quiebra con arreglo al capítulo 11 del Código de Quiebra de los Estados Unidos. Aunque no dejo de tener en cuenta los efectos negativos que esas actuaciones tuvieron en la estructura de costos y los niveles de empleo de la empresa, constato que reflejan las condiciones competitivas a las que *Geneva Steel* hacía frente en sus mercados primarios de planchas cortadas a medida y chapas laminadas en caliente.[36]

[36] *Véase, por ejemplo, Transcripción*, 51-52 (Sr. Johnsen, Vicepresidente ejecutivo y asesor general, *Geneva Steel*) y CR, página I-32, PR, página II-25.[198]

7.232 Corea afirma que los costos en que incurrió *Geneva Steel* 1) al cerrar uno de sus altos hornos entre diciembre de 1998 y septiembre de 1999 y 2) al declararse en quiebra afectaron a su rentabilidad. Sin embargo, como esos costos deberían haberse atribuido a las condiciones competitivas que afrontaba *Geneva Steel* en sus mercados primarios de planchas cortadas a medida y chapas laminadas en caliente, no deberían haberse atribuido a su producción de tubos. Por tanto, los resultados financieros de *Geneva Steel* no deberían haberse tenido en cuenta cuando la USITC analizó la salud financiera de la rama de producción de tubos de los Estados Unidos.

ii) Argumentos de los Estados Unidos

7.233 Los Estados Unidos sostienen que la opinión disidente de la Sra. Crawford no forma parte de la determinación de la USITC, por lo que es irrelevante para las deliberaciones del Grupo Especial. A juicio de los Estados Unidos, en el expediente había amplia información que indicaba que el empeoramiento del negocio de tubos de *Geneva Steel* desempeñó un papel importante en la decisión de cerrar uno de sus altos hornos y en la quiebra de la empresa. En la audiencia sobre el daño, un ejecutivo de *Geneva Steel* afirmó que los tubos "son parte esencial de nuestro negocio desde la perspectiva del margen global", y que entre 1997 y 1998 *Geneva Steel* perdió la mitad de su volumen de ventas de tubos.

iii) Evaluación por el Grupo Especial

7.234 Esta alegación lleva a preguntarse si la repercusión negativa para la rentabilidad de *Geneva Steel* (y, por tanto, para la rama de producción de los Estados Unidos) de los costos derivados del cierre temporal y la declaración de quiebra se atribuyó adecuadamente a las actividades de esa empresa relacionadas con los tubos. Al afirmar que los costos asociados con el cierre temporal del segundo alto horno y la declaración de quiebra no se atribuyeron adecuadamente a las actividades de esa empresa relacionadas con los tubos, Corea se apoya en la declaración de la Sra. Crawford de que "los efectos negativos que esas actuaciones tuvieron en la estructura de costos y los niveles de empleo de la empresa ... reflejan las condiciones competitivas a las que *Geneva Steel* hacía frente en sus mercados primarios de planchas cortadas a medida y chapas laminadas en caliente".[199] En apoyo de

[198] Informe de la USITC, página I-63.

[199] En la medida en que algunos de los argumentos y/o constataciones de la Sra. Crawford han sido utilizadas como pruebas por Corea (*véase* la segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 81), los tendremos en cuenta en nuestras constataciones. Por tanto, nada nos obliga a determinar si la opinión minoritaria de la Sra. Crawford constituye o no parte de la determinación de la USITC.

esa declaración, la Sra. Crawford hizo referencia al testimonio de un ejecutivo de *Geneva Steel*[200] en la audiencia sobre daño de la USITC, y a partes de los informes público y confidencial de la USITC.

7.235 No encontramos en el testimonio del ejecutivo de *Geneva Steel* nada que sugiera que los costos relacionados con el cierre temporal del segundo alto horno y la declaración de quiebra no se atribuyeran adecuadamente a las actividades de *Geneva Steel* relacionadas con los tubos. Aunque el ejecutivo de *Geneva Steel* afirmó que "las importaciones de chapas laminadas en caliente y planchas cortadas aumentaron bruscamente en 1998, diezmando esos mercados", también afirmó que:

> "El aumento brusco de las importaciones de tubos ha sido igualmente espectacular. En Geneva hemos perdido la mitad de nuestro volumen entre 1997 y 1999. Estimamos que alrededor del 75 al 80 por ciento de tonelaje perdido se debe directamente a las importaciones, y sólo entre un 20 y un 25 por ciento a la demanda. El efecto es similar por lo que respecta a los precios y la rentabilidad. La rentabilidad sufre como consecuencia de la disminución de los precios, pero también del efecto pernicioso de la disminución de las cantidades tratadas para el costo unitario medio. Para un productor integrado, como *Geneva Steel*, esto es especialmente importante, habida cuenta de que producimos nuestras materias primas para la fabricación de tubos. La crisis derivada de las importaciones nos ha obligado a cerrar uno de nuestros dos altos hornos … el aumento de los pedidos de tubos es vital para mantener la carga básica de producción necesaria para operar el segundo alto horno."[201]

Por tanto, el testimonio del ejecutivo de *Geneva Steel* (y en particular su afirmación de que "la crisis derivada de las importaciones[202] nos ha obligado a cerrar uno de nuestros dos altos hornos") respalda el argumento de los Estados Unidos de que los costos relacionados con el cierre del segundo alto horno de *Geneva Steel*, y su declaración de quiebra, guardaban relación con una disminución de sus actividades de producción de tubos. No hay en ese testimonio nada que apoye el argumento de Corea de que esos costos deben atribuirse exclusivamente a una reducción de las actividades de *Geneva Steel* relacionadas con la fabricación de planchas cortadas a medida y chapas laminadas en caliente.[203]

7.236 En lo tocante a las referencias de la Sra. Crawford a los informes público y confidencial, observamos que los Estados Unidos no nos han facilitado una copia del informe confidencial. Sin embargo, los únicos datos relativos a *Geneva Steel* suprimidos de la parte pertinente del informe público (es decir, II-25) parecen referirse a "una cuestión relativa a las operaciones de la empresa posteriores a la quiebra" (subrayado añadido). En otras palabras, no parece que la información

[200] Observamos que *Geneva Steel* produce los tres principales productos acabados: planchas cortadas a medida, chapas laminadas en caliente y tubos. *Geneva Steel* es un productor de tubos integrado, en el sentido de que utiliza acero laminado en caliente que ella misma produce para fabricar los tubos.

[201] *Transcripción de la audiencia sobre el daño de la USITC* (30 de septiembre de 1999), página 53.

[202] Dado el contexto específico de estas observaciones, no nos cabe duda de que la "crisis derivada de las importaciones" pertinente es la derivada de las importaciones de tubos.

[203] Corea critica a la USITC por aceptar el testimonio del ejecutivo de *Geneva Steel*, y compara esa actitud con la supuesta renuencia de la USITC a aceptar el testimonio de un testigo de un declarante sobre la proporción de tubos con doble estampado utilizados para aplicaciones corrientes. En primer lugar, observamos que la alegación de Corea relativa a *Geneva Steel* se basa en una declaración de la Sra. Crawford, y que la propia Sra. Crawford se apoyó en el testimonio del ejecutivo de *Geneva Steel* (véase el informe de la USITC, página I-63, nota 36). Por consiguiente, la crítica de la USITC que formula Corea no es del todo coherente. Observamos, además, que el propio testigo del declarante reconoció que "no hay forma de saber realmente [la proporción de tubos con doble estampado utilizada para aplicaciones corrientes] sin tabular todas las ventas". Dado que el propio testigo del declarante lo reconocía, estimamos que la USITC podía poner en tela de juicio su testimonio relativo a la proporción de tubos con doble estampado utilizada para aplicaciones corrientes.

suprimida guarde relación con el cierre del segundo alto horno de *Geneva Steel*, o con la fecha de declaración de quiebra de *Geneva Steel*. Por consiguiente, es posible examinar la declaración de la Sra. Crawford sobre la base del informe público. Sin embargo, no vemos en la parte del informe público a que hace referencia la Sra. Crawford nada que sugiera que el cierre del segundo alto horno de *Geneva Steel*, o su declaración de quiebra, fueran consecuencia exclusiva de sus actividades de producción de planchas cortadas a medida y chapas laminadas en caliente.

7.237 Por las razones expuestas, no vemos motivos para aceptar la alegación de Corea de que los costos relacionados con el cierre del segundo alto horno de *Geneva Steel* y su declaración de quiebra no deberían haberse atribuido a sus actividades de producción de tubos. Por consiguiente, no vemos motivos por los que la USITC debiera haber excluido a *Geneva Steel* al evaluar la salud financiera de la rama de producción de tubos de los Estados Unidos.

2) *Lone Star*

i) Argumentos de Corea

7.238 Corea afirma que algunos costos se asignaron a las actividades de producción de tubos de conducción de *Lone Star* al calcular los ingresos de explotación de toda la rama de producción en 1998, aunque esos costos no guardaban relación con la producción o venta de tubos de conducción. En ese sentido, Corea se apoya en la siguiente declaración de la Sra. Crawford:

> Observo que los ingresos de explotación de 1998 que figuran en el expediente pueden ser algo engañosos. En 1998, *Lone Star* asignó *** de cargas para *** (principalmente una reducción en sus operaciones de *** a favor de ***). Aparentemente, los resultados de esa decisión se manifestaron con más fuerza en la segunda mitad de 1998. La decisión tuvo una notable repercusión en los gastos generales, de venta y administrativos de la empresa y de la rama de producción en su conjunto, reduciendo el nivel de ingresos de explotación de la rama de producción a 10,8 millones de dólares en 1998.[204]

ii) Argumentos de los Estados Unidos

7.239 Los Estados Unidos sostienen que la opinión de la Sra. Crawford no forma parte de la determinación de la USITC, por lo que es irrelevante para las deliberaciones del Grupo Especial. Observan asimismo que los demás miembros de la Comisión constataron que los productores nacionales habían distribuido el aumento de gastos generales, de venta y administrativos basándose en metodologías de distribución aceptables. Además, los Estados Unidos afirman que el grave deterioro de la condición financiera de la rama de producción nacional no fue consecuencia de una decisión contable de *Lone Star Steel*. En 1998, 5 de los 14 productores nacionales trabajaban con pérdidas en sus operaciones con tubos de conducción, y otras 5 empresas habían reducido sus ingresos de explotación. En 1999 (datos preliminares), 10 de las 14 empresas tenían pérdidas, y los ingresos de explotación de todas ellas habían disminuido en comparación con 1998.

iii) Evaluación por el Grupo Especial

7.240 No estamos persuadidos de que la declaración de la Sra. Crawford[205] dé pie por sí misma a una presunción de que la USITC asignó algunos costos no relacionados con los tubos de conducción a

[204] Informe de la USITC, página I-63.

[205] Consideramos los argumentos y/o constataciones de la Sra. Crawford en la medida en que Corea los presenta como pruebas (véase la nota 199 de pie de página). Por consiguiente, no estamos obligados a determinar si la opinión minoritaria de la Sra. Crawford constituye parte de la determinación de la USITC.

las operaciones con esos tubos de *Lone Star*. Su declaración debe contrastarse con la constatación explícita de los restantes miembros de la Comisión de que "los aumentos de gastos generales, de venta y administrativos unitarios fueron distribuidos por los productores nacionales en proporción a sus ventas de productos finales o sobre la base de otras metodologías de distribución aceptables".[206]

7.241 Observamos, además, que los Estados Unidos, en respuesta a una pregunta del Grupo Especial, aseguraron a éste que "si se añadieran las cargas de *Lone Star* no aumentarían más de un 20 por ciento los ingresos de explotación agregados del sector en 1998, que fueron de 10,8 millones de dólares, ni se incrementaría en más de un punto porcentual la relación entre los ingresos de explotación y las ventas netas, que ese año fue del 2,9 por ciento".[207] Por tanto, aun añadiendo las cargas, los ingresos de explotación globales de la rama de producción nacional en 1998 no habrían superado los 12,96 millones de dólares, en comparación con 34,662 millones de dólares en 1997. Además, los ingresos de explotación en 1999 (datos preliminares) -**menos** 12,786 millones de dólares- no se vieron afectados por las cargas de *Lone Star* en 1998. Según los Estados Unidos, si se añadieran las cargas de *Lone Star*, la proporción entre los ingresos de explotación y las ventas netas en 1998 no aumentaría a más del 3,9 por ciento (en comparación con el 2,9 por ciento actualmente comunicado). Corea aduce que una proporción del 3,9 por ciento se acerca a la proporción del 4,3 por ciento de 1995, y que la USITC constató que en aquellas fechas la situación de la rama de producción era "saneada".[208] Sin embargo, el hecho de que una proporción del 4,3 por ciento pueda ser "saneada" no significa necesariamente que una proporción del 3,9 por ciento (es decir, un 9,3 por ciento menos) sea igualmente "saneada", o incompatible con una constatación de la existencia de daño grave. De hecho, una proporción del 3,9 por ciento en 1998 tendría además que contrastarse con una proporción del 8,1 por ciento en 1997. Además, las cargas de *Lone Star* no afectaron a 1999 (datos preliminares), año en que la proporción fue **menos** 11,4 por ciento. Por último, observamos que la USITC no se basó únicamente en la proporción de los ingresos de explotación al evaluar los resultados financieros de la rama de producción; también se apoyó en reducciones absolutas de ingresos, y observó que 10 de los 14 productores estadounidenses comunicaron una reducción de sus ingresos de explotación o un aumento de sus pérdidas en 1998.[209] En consecuencia, estimamos que aun en el caso de que las cargas de *Lone Star* no se hubieran deducido de sus ingresos de explotación, ello no habría invalidado la constatación de la USITC de existencia de daño grave.

7.242 Habida cuenta de lo anterior, no vemos motivo para concluir que los datos sobre el daño en los que se basó la USITC estaban viciados porque contenían datos relativos a otros sectores.

b) El empeoramiento de la situación de la rama de producción fue temporal, y esa situación estaba mejorando al final del período de investigación

i) Argumentos de Corea

7.243 Corea alega que la USITC incurrió en error al constatar la existencia de "daño grave", porque el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional era meramente temporal, y esa situación estaba mejorando al final del período de investigación.

---

[206] Informe de la USITC, página I-31.

[207] Respuesta a la pregunta 8 a los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva (véase el anexo B-2). Entendemos que los Estados Unidos quieren decir que si las cargas de Lone Star no se hubieran deducido de sus ingresos de explotación de 1998, los ingresos de explotación globales no habrían aumentado en más del 20 por ciento, y la relación entre los ingresos de explotación y las ventas netas en 1998 no habría aumentado en más de un punto porcentual.

[208] Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 98.

[209] Informe de la USITC, páginas I-18, I-20.

7.244 Según Corea, el empeoramiento de 1998/1999 (datos preliminares) debería haberse examinado en el contexto del rendimiento sin precedentes de la rama de producción en 1997. Corea afirma que un empeoramiento temporal tras un período de rendimiento sin precedentes no constituye un "menoscabo general y significativo", de la situación, especialmente en una rama de producción que tradicionalmente experimenta grandes oscilaciones de la demanda y la rentabilidad. Corea aduce que incluso la misma rama de producción estadounidense consideró que sólo era un empeoramiento temporal, como ponen de manifiesto las importantes inversiones en instalaciones de producción nuevas/modernizadas. En efecto, las inversiones en la rama de producción se duplicaron en 1997, y volvieron a duplicarse en 1998. Los gastos de capital aumentaron otro 30 por ciento en la primera mitad de 1999. Además, un nuevo productor inició operaciones en 1998, y otro en 1999. Nueve productores estadounidenses hicieron gastos de capital superiores a 1 millón de dólares en al menos un ejercicio fiscal.

7.245 Corea afirma que la rama de producción no estaba en situación de "menoscabo general significativo" en las fechas en que la USITC hizo su determinación de la existencia de daño grave. Corea cita el informe del Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el cual consideró "esencial que se constate la existencia *actual* de daño grave hasta el final mismo del período de investigación".[210] Corea aduce que "el final mismo del período de investigación" pone de manifiesto una disminución constante de las importaciones y una mejora de la cuota de mercado de los productores estadounidenses. En efecto, el volumen de expediciones de las acerías estadounidenses se estabilizó en 1999 y empezó a recuperarse fuertemente a principios de abril de 1999, y los productores estadounidenses ya habían anunciado aumentos de precios significativos. También la demanda estaba aumentando. El aumento de la demanda nacional de tubos y el aumento de las expediciones nacionales se debían a las mejoras de los precios del petróleo y el gas que empezaron a manifestarse en abril de 1999.

ii) Argumentos de los Estados Unidos

7.246 Los Estados Unidos sostienen que el argumento de Corea de que un empeoramiento de un año comparado con el rendimiento histórico máximo de una rama de producción no debe considerarse como un "menoscabo general significativo" de esa rama de producción[211] no encuentra fundamento en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Con arreglo al párrafo 1 a) del artículo 4, por "daño grave" se entiende "un menoscabo significativo de la situación de una rama de producción nacional". Como explica la propia Corea, por "menoscabar" se entiende "debilitar o empeorar, reducir el poder", "general" indica que ese menoscabo debe ser amplio y global, y "la situación de una rama de producción nacional" hace referencia a su salud global.[212] El empeoramiento experimentado por la rama de producción estadounidense fue suficiente para satisfacer las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias en materia de daño grave o amenaza de daño grave causado por el aumento de las importaciones. El expediente que la USITC tuvo ante sí contenía pruebas suficientes para satisfacer cada uno de esos componentes de la definición de daño grave. La situación de la rama de producción de tubos nacional empeoró mucho en 1998, así como en 1999 (datos preliminares) en comparación con 1998 (datos preliminares). Este deterioro se manifestó en prácticamente todos los factores examinados por la USITC, y afectó mucho a las empresas integrantes de la rama de producción. No hay fundamento alguno para aducir que ello no equivalía a un "menoscabo" de la rama de producción nacional, o que ese menoscabo no fue amplio y global.

[210] *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.81.

[211] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 245 a 251.

[212] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 247.

7.247 Los Estados Unidos niegan que las expediciones nacionales de tubos empezaran a recuperarse fuertemente en abril de 1999. Aunque las expediciones sí aumentaron en los meses siguientes al primer trimestre de 1999, el promedio mensual de expediciones en el período abril-agosto de 1999, inclusive, se mantuvo más bajo que en cualquier año anterior del período investigado, salvo 1994. Por lo que respecta a los gastos de capital de la rama de producción nacional, los Estados Unidos señalan que los proyectos de inversión de capital en la rama de producción de acero de ese país generalmente conllevan largos plazos, y que en el expediente hay pruebas de que los gastos de capital de 1998 reflejaban análisis y decisiones anteriores al aumento brusco de las importaciones en 1998.

7.248 Además, los Estados Unidos niegan que el Acuerdo sobre Salvaguardias obligue a constatar la existencia de daño grave actual en el momento de la determinación de la existencia de daño grave formulada por la autoridad competente. Nada obliga a las autoridades competentes a reunir información hasta el día mismo de su determinación. Además, los Estados Unidos no están de acuerdo en que la rama de producción de tubos estadounidense estaba mejorando al final del período de investigación. Los Estados Unidos afirman que en realidad las importaciones estaban creciendo en mayo y junio de 1999. Con respecto a los aumentos de precio a que hace referencia Corea, los Estados Unidos observan que de hecho el 15 de septiembre de 1999 esos aumentos de precio sólo se anunciaron, y que debían hacerse efectivos a finales de 1999 y principios de 2000. Los anuncios de aumentos de precio en los que se basa Corea no demuestran que la rama de producción no se encontraba ya en situación de menoscabo general significativo, y ello por varias razones. En primer lugar, no hay en el expediente prueba alguna de que esos intentos de aumentar los precios tuvieran éxito en la práctica. Como indicaron en sus opiniones los dos miembros de la Comisión que constataron la amenaza de daño grave[213], el simple anuncio de futuros incrementos de precios tiene poco valor probatorio, ya que nunca se sabe con certeza si esos incrementos realmente "prenderán" en el mercado. En segundo lugar, las pruebas indican que de los 14 integrantes de la rama de producción sólo tres empresas (Maverick Tube Corporation, *Lone Star* Steel Company, y Newport Steel) anunciaron incrementos de precios. En tercer lugar, una de esas empresas (*Lone Star*) explicó que ese incremento era "necesario para compensar el aumento del costo de las materias primas", y otra (Newport Steel) declaró que el incremento de precios se debía "a un aumento de los costos generales de manufactura de productos tubulares".[214] Además, los anuncios de incrementos de precios hechos en 1999 coincidieron con la imposición de derechos antidumping y la entrada en vigor de acuerdos de suspensión que afectaban al acero laminado en caliente, principal materia prima utilizada en la producción de tubos. Por tanto, los anuncios de incrementos de precios reflejaban más el costo de las materias primas que una mejora de la situación de la rama de producción, como sostiene Corea.

iii) Evaluación por el Grupo Especial

7.249 Corea alega que no es posible hacer una constatación de la existencia de daño grave si sólo se produce un empeoramiento transitorio, de un año, de la situación de la rama de producción, inmediatamente después de un máximo histórico, y si la situación de la rama de producción está mejorando al final del período de investigación. Para analizar esta alegación examinaremos en primer lugar el argumento de Corea de que el empeoramiento de la situación de la rama de producción sólo fue transitorio. Examinaremos después el argumento de Corea de que la situación de la rama de producción estaba mejorando al final del período de investigación.

7.250 Según Corea, las inversiones de capital efectuadas por la rama de producción de tubos estadounidense cuando su situación había empeorado pone de manifiesto el carácter transitorio de esa situación. Sin embargo, hay pruebas en el informe de la USITC de que "los gastos de inversión

[213] Informe de la USITC, página I-48, nota 88.

[214] Informe sobre el daño presentado con posterioridad a la audiencia por los declarantes japoneses y coreanos, prueba documental 1.

de 1998 reflejan análisis y decisiones anteriores al aumento brusco de las importaciones".[215] La USITC observó que "los proyectos de inversión de capital en la rama de producción de acero requieren por lo general largos plazos para la aprobación de los proyectos, la obtención de financiación, la instalación y las operaciones de puesta en marcha".[216] Además, la USITC constató que "hay pruebas de que la disminución de la rentabilidad desde mediados de 1998 ha llevado a posponer o eliminar los gastos de capital discrecionales".[217] A la luz de esas consideraciones, no encontramos motivo para concluir que las inversiones de capital efectuadas en 1998 y 1999 constituyen indicios del carácter transitorio del empeoramiento experimentado por la rama de producción de tubos de los Estados Unidos.[218]

7.251 En apoyo de su argumento de que la situación de la rama de producción nacional estaba mejorando al final del período de investigación, Corea hace referencia al aumento de la demanda, el aumento de las expediciones nacionales y los incrementos de precios de los productores nacionales.

7.252 Parece indudable que la demanda estaba aumentando al final del período de investigación. Sin embargo, el aumento de la demanda al final del período de investigación no es necesariamente un indicio de inexistencia de daño grave al final de dicho período. El párrafo 2 a) del artículo 4 enumera una serie de factores ("los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo") que los Miembros tienen que[219] evaluar para hacer una determinación de la existencia de daño grave. Aunque puede haber circunstancias en las que la demanda sea pertinente a efectos de la determinación de la existencia de daño grave, el hecho de que no esté incluida como factor en el párrafo 2 a) del artículo 4 indica claramente que no siempre es así. En consecuencia, las autoridades competentes, a efectos de formular una constatación de la existencia de daño grave, no están necesariamente obligadas a tener en cuenta los cambios en la demanda al final del período de investigación. Una autoridad competente sólo tendría que evaluar la demanda a efectos de determinar la existencia de daño grave si en un caso dado se demostrara que la demanda era un "factor pertinente … que tenga relación con la situación de esa rama de producción". Corea no ha establecido que tal cosa sucediera en la investigación referente a los tubos. De hecho, el aumento de la demanda al final del período de investigación puede ser muy poco pertinente por lo que respecta a la situación de la rama de producción nacional, ya que no hay garantía alguna de que el aumento de la demanda se satisfaga mediante ventas nacionales y no mediante importaciones. Por esas razones, estimamos que el aumento de la demanda al final del período de investigación no significa necesariamente que la situación de la rama de producción nacional estuviera mejorando al final de dicho período, o que no pueda hacerse una constatación de la existencia de daño grave.

7.253 En lo tocante al argumento de Corea de que las expediciones empezaron a recuperarse fuertemente en abril de 1999, tomamos nota del argumento de los Estados Unidos de que el promedio de expediciones mensuales en abril-agosto de 1999, inclusive, fue más bajo que el de cualquier año anterior, salvo 1994. Corea no ha refutado ese argumento. Tomamos nota también de que las expediciones disminuyeron de junio a julio de 1999, y de julio a agosto de 1999. En agosto de 1999,

---

[215] Informe de la USITC, nota 122.

[216] Informe de la USITC, página I-42.

[217] Informe de la USITC, página I-20.

[218] Observamos que las partes discrepan con respecto a la magnitud del aumento de capacidad durante el período de investigación. Sin embargo, Corea planteó esta cuestión en el contexto de su alegación relativa al nexo causal (véase, por ejemplo, el párrafo 75 de la declaración oral de Corea en la segunda reunión sustantiva). Por consiguiente, no tenemos necesidad de resolver ahora esta cuestión.

[219] *Véase Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 136.

las expediciones sólo fueron un 5 por ciento superiores a las de abril de 1999. Por esas razones, no vemos motivo para aceptar el argumento de Corea de que las expediciones empezaron a recuperarse fuertemente en abril de 1999. En cualquier caso, estimamos que la mejora de uno de los factores determinantes del daño grave establecidos en el párrafo 2 a) del artículo 4, como las expediciones/ventas, hacia finales del período de investigación no indica necesariamente que la rama de producción se esté recuperando, especialmente si los demás factores determinantes del daño grave, o la mayoría de ellos, ponen de manifiesto tendencias negativas a lo largo de la totalidad del período de investigación.[220]

7.254 En septiembre de 1999, tres productores nacionales anunciaron aumentos de precios. Los aumentos de precios comunicados debían entrar en vigor a finales de 1999 y principios de 2000. No estamos persuadidos de que los incrementos de precios anunciados indiquen que la situación de la rama de producción nacional estaba mejorando al final del período de investigación. Esto es así porque, según uno de los testigos que prestaron declaración en la audiencia sobre el daño de la USITC, los aumentos de precios "están resistiendo, pero … las acerías … verificarán que el costo de las materias primas que utilizan los contrarrestarán en gran medida".[221] Otro testigo afirmó que "los precios han subido. Es cierto que anunciamos un aumento de precios, pero se debía más a factores de costo que a factores de mercado … nuestros costos han aumentado más que el incremento de precios anunciado, por lo que en realidad todavía no hemos salido adelante".[222] En consecuencia, y dado que parece que los incrementos de precios anunciados se debían al aumento de los costos, no hay ni mucho menos certeza de que los incrementos de precios anunciados habrían mejorado la situación de la rama de producción nacional (antes bien, simplemente podrían haber evitado que dicha situación se deteriorara aún más). Además, y dado que sólo tres (de los 14) productores nacionales aumentaron los precios, no hay ni mucho menos certeza 1) de que ese aumento hubiera tenido una repercusión significativa en la situación general de la rama de producción (especialmente porque esos incrementos no afectaron a los precios de uno de los mayores productores, California Steel) y 2) de que los restantes productores nacionales también habrían incrementado los precios.

7.255 Recordamos que incumbe a Corea, como parte demandante, afirmar y probar sus alegaciones.[223] Por las razones arriba expuestas, constatamos que Corea no ha afirmado y probado que la USITC incurrió en error al constatar la existencia de daño grave porque el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional fue meramente transitorio, y porque dicha situación estaba mejorando al final del período de investigación. Por consiguiente, rechazamos las alegaciones de Corea.

c) Explicación y justificación adecuadas: prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

i) Argumentos de Corea

7.256 Corea alega que la constatación de la existencia de daño grave hecha por la USITC es incompatible con el artículo XIX, el párrafo 1 del artículo 3 y el artículo 4, porque las conclusiones de la USITC no se han explicado y justificado adecuadamente. A juicio de Corea, el artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, tal como los interpretaron el Grupo Especial y el Órgano de Apelación en

[220] Corea no ha alegado que otros factores establecidos en el párrafo 2 a) del artículo 4 pongan de manifiesto una mejora de los resultados de la rama de producción nacional al final del período de investigación.

[221] Transcripción de la audiencia sobre el daño de la USITC, página 126 (Congresista Berry).

[222] Transcripción de la audiencia sobre el daño de la USITC, página 127 (Sr. Dunn).

[223] *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de lana procedentes de la India*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS33/AB/R, página 17, adoptado el 23 de mayo de 1997.

el asunto *Argentina - Calzado*, y el Órgano de Apelación en los asuntos *Gluten de trigo* y *Carne de cordero*, requieren que los razonamientos y la explicación de la determinación de la USITC figuren en el informe publicado. Corea aduce que los Estados Unidos infringieron esa prescripción porque en la determinación publicada por la USITC no figuran determinados datos confidenciales del expediente que constituyen la base de las conclusiones de los miembros de la Comisión, y porque éstos llegaron a conclusiones contrarias sobre los datos contenidos en el expediente, sin explicar suficientemente o conciliar sus opiniones diversas. En particular, Corea observa que tres miembros constataron la existencia de daño grave, dos constataron la existencia de amenaza de daño grave, y uno constató que no existía ni daño grave ni amenaza de daño grave. Corea entiende que "lo primero que hay que preguntarse es si los miembros de la USITC que constituyeron mayoría y/o los que expresaron opiniones separadas sobre el daño tuvieron en cuenta suficientemente, o al menos en cierta medida, los hechos o cuestiones. Lo segundo es, en caso afirmativo, por qué no se conciliaron esos hechos y cuestiones con la decisión a que se llegó".

ii) Argumentos de los Estados Unidos

7.257 Los Estados Unidos rechazan el argumento de Corea de que, al no haber hecho los miembros de la USITC constataciones unánimes sobre el daño, la determinación de la USITC es incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 o el párrafo 2 c) del artículo 4. Los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias imponen restricciones relativas a la publicación de las decisiones de las "autoridades competentes de un Miembro". El Acuerdo sobre Salvaguardias no regula la forma en que las "autoridades competentes de un Miembro" adoptan sus decisiones. Esto es algo que queda al arbitrio de cada Miembro. Con arreglo a la legislación de los Estados Unidos, la autoridad competente para formular determinaciones sobre la existencia de daño grave es la USITC. La legislación de los Estados Unidos no requiere que las decisiones de la USITC sean unánimes. Las decisiones de los cinco miembros de la Comisión que hicieron constataciones positivas en este caso constituyen la única determinación de la USITC. Las opiniones del miembro que hizo una constatación negativa no constituyen la determinación de la USITC ni son parte de ella.

7.258 Los Estados Unidos observan que el párrafo 1 del artículo 3 estipula que "las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado …". Dado que las opiniones del miembro de la Comisión que hizo una constatación negativa no constituyen una determinación de la USITC, y por tanto de las autoridades competentes, el párrafo 1 del artículo 3 no obliga a los Estados Unidos a publicar las opiniones del miembro disidente. El hecho de que los Estados Unidos hayan divulgado más de lo que requiere el Acuerdo sobre Salvaguardias no multiplica las obligaciones que éste les impone. Por tanto, el que un miembro cuyas opiniones no forman parte de la determinación no estuviera de acuerdo con esa determinación en nada menoscaba la decisión de los cinco miembros que hicieron constataciones positivas, las cuales constituyen colectivamente la determinación de la USITC, y por tanto de los Estados Unidos.

7.259 Tampoco el hecho de que dos miembros de la Comisión constataran que el aumento de las importaciones era causa importante de amenaza de daño grave menoscaba la constatación de los tres que constataron que esas importaciones eran causa importante de daño grave efectivo. La diferencia entre una constatación de daño grave y una constatación de amenaza es una diferencia de grado y de tiempo; no significa que los miembros de la Comisión hubieran llegado a conclusiones opuestas. Los miembros de la Comisión no hicieron constataciones fácticas contradictorias. Tras evaluar y ponderar los muchos factores implicados en el análisis del daño, los que hicieron constataciones positivas de la existencia de daño simplemente llegaron a conclusiones algo distintas en cuanto al momento en que el daño grave había ocurrido u ocurriría.

7.260 Los Estados Unidos sostienen que el argumento de Corea debe asimismo rechazarse porque el Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a las autoridades competentes de los Miembros a escoger entre el daño grave o la amenaza de daño. El artículo 2 permite a los Miembros imponer medidas de

salvaguardia si han determinado que un producto se está importando en condiciones tales "que causan *o* amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional". El Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a escoger entre el daño grave o la amenaza de daño grave. A juicio de los Estados Unidos, cada uno de los cinco miembros de la Comisión que hicieron constataciones positivas en la investigación referente a los tubos podía haber constatado la existencia de "daño grave o amenaza de daño grave" (sin especificar cuál), y no por ello su determinación colectiva hubiera dejado de ser compatible con las prescripciones del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.261 Los Estados Unidos niegan que las constataciones de daño grave y de amenaza de daño grave sean mutuamente excluyentes. Dado que los Miembros sólo pueden aplicar medidas de salvaguardia en tanto que sean necesarias para prevenir o remediar daños graves y facilitar el reajuste, la naturaleza de una medida de salvaguardia depende fundamentalmente de la situación de la rama de producción y de sus necesidades de reajuste. La constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave por parte de las autoridades competentes es una determinación jurídica de la situación de la rama de producción. Por consiguiente, lo probable es que exista una relación entre la constatación de las autoridades competentes y la medida de salvaguardia aplicada por el Miembro. Sin embargo, el punto de referencia para la aplicación de la medida no es la decisión de clasificar esa situación como un caso de daño grave o un caso de amenaza de daño grave, sino el conjunto de los factores subyacentes que ponen de manifiesto la situación de la rama de producción. En contraste con la diversidad de posibles situaciones de la rama de producción y de medidas de salvaguardia, las autoridades competentes sólo tienen tres opciones al hacer su determinación: no existe daño grave, existe daño grave actual, o existe amenaza de daño grave. La determinación del estado de una rama de producción con arreglo a una de estas tres amplias categorías afecta fundamentalmente al momento en que se produce el daño grave -en ningún momento, ahora, o de manera inminente-, y no dice mucho acerca de la situación exacta de la rama de producción. Por tanto, el mero hecho de que las autoridades competentes constaten en su investigación la existencia de daño grave en lugar de amenaza de daño grave, o viceversa, no ofrece la información necesaria para determinar hasta qué punto un Miembro puede o debe aplicar una medida de salvaguardia. Esto es algo cuya definición depende de los factores que miden los resultados de la rama de producción y sus necesidades de reajuste.

iii) Evaluación por el Grupo Especial

7.262 Comenzaremos por examinar la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 3, que obliga a los Miembros a publicar un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado "sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". Para abordar la alegación de Corea en el marco de esta disposición tenemos que determinar si el informe de la USITC, que contenía una constatación de la existencia de "daño grave o amenaza de daño grave", satisfacía este requisito.

7.263 Las condiciones básicas para la aplicación de medidas de salvaguardia figuran en el párrafo 1 del artículo 2. A nuestro juicio, el cumplimiento de estas condiciones básicas es una "cuestión pertinente … de derecho" con respecto a la cual las "constataciones" o "conclusiones fundamentadas" deben incluirse en el informe publicado. En virtud del párrafo 1 del artículo 2, las medidas de salvaguardia sólo pueden aplicarse si las importaciones de un producto "han aumentado en tal cantidad y … en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional". Como confirma el párrafo 2 a) del artículo 4, una de las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia es una determinación de que "el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave". Por tanto, el párrafo 1 del artículo 3 obliga a los Miembros a incluir en los informes que publiquen las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre si "el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave".

7.264 Corea alega que este requisito no puede satisfacerse mediante una constatación de existencia de "daño grave o amenaza de daño grave". A juicio de Corea, el párrafo 1 del artículo 3 obliga a hacer una constatación discreta de la existencia de daño grave o una constatación discreta de la amenaza de daño grave. Estamos de acuerdo con Corea, habida cuenta de las definiciones de "daño grave" y "amenaza de daño grave" que figuran en los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo 4, respectivamente:

> a) se entenderá por "daño grave" un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional;
>
> b) se entenderá por "amenaza de daño grave" la clara inminencia de un daño grave …

Dado que por "amenaza de daño grave" se entiende "la clara inminencia de un daño grave", necesariamente sólo puede haber "amenaza de daño grave" si el daño grave no se ha producido. Si se hubiera producido, no puede haber al mismo tiempo una "clara inminencia" de que se producirá. En otras palabras, "daño grave" y "amenaza de daño grave" son mutuamente excluyentes. En consecuencia, la prescripción del párrafo 1 del artículo 3 de que los Miembros incluyan en los informes que publiquen las constataciones y las conclusiones fundamentadas sobre si "el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave" no puede satisfacerse mediante una constatación de la existencia de "daño grave o amenaza de daño grave". Por el contrario, el párrafo 1 del artículo 3 obliga a constatar que el aumento de las importaciones o bien ha causado un daño grave o bien amenaza con causar un daño grave.

7.265 Los Estados Unidos afirman que aunque la constatación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave formulada por las autoridades competentes es una "determinación jurídica de la situación de la rama de producción", "el punto de referencia para la aplicación de la medida no es la decisión de clasificar esa situación como un caso de daño grave o un caso de amenaza de daño grave, sino el conjunto de los hechos subyacentes que ponen de manifiesto la situación de la rama de producción". Según los Estados Unidos, "las autoridades competentes sólo cuentan con tres posibilidades al dictar su determinación: inexistencia de daño grave, existencia de daño grave actual, y amenaza de daño grave. La inclusión de una rama de producción en una de estas grandes categorías se refiere principalmente al momento en que comienza el daño grave (ninguno, actualmente, o en forma inminente) y es poco lo que indica sobre la situación precisa de la rama de producción. Así, el solo hecho de que las autoridades competentes, en su investigación, hayan constatado la existencia de daño grave en lugar de su amenaza, o viceversa, no suministra la información necesaria para determinar en qué grado puede o debe un Miembro aplicar una medida de salvaguardia. Esto último se define por los factores que miden los resultados de la rama de producción y por su necesidad de reajuste."[224]

7.266 Estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que la situación de la rama de producción nacional es el punto de referencia para la aplicación de una medida de salvaguardia.[225] Sin embargo, no estamos de acuerdo en que las expresiones "daño grave" y "amenaza de daño grave" son simplemente clasificaciones que no constituyen por sí mismas un indicio de la situación de la rama de producción. Por el contrario, la expresión "daño grave" significa que la rama de producción se encuentra en situación de "menoscabo general significativo", mientras que la expresión "amenaza de daño grave" significa que la rama de producción se encuentra en una situación en la que el "menoscabo general significativo" es "claramente inminente". En otras palabras, las expresiones

[224] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 1 del Grupo Especial en la primera reunión sustantiva (véase el anexo B-2).

[225] Los Estados Unidos formularon también ese argumento en el párrafo 4 de su declaración adicional en la segunda reunión sustantiva.

"daño grave" y "amenaza de daño grave", habida cuenta de las definiciones de esas expresiones que figuran en los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo 4, sí son un indicio de la situación de la rama de producción.

7.267 El argumento de los Estados Unidos de que las expresiones "daño grave" y "amenaza de daño grave" no son sino etiquetas es también incompatible con la primera frase del párrafo 1 del artículo 5, con arreglo a la cual "un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar *el daño grave* y facilitar el reajuste" (cursiva añadida). A nuestro entender, esta disposición establece un vínculo claro entre el punto de referencia para la aplicación de una medida de salvaguardia (es decir, la situación de la rama de producción) y la expresión "daño grave". Si esa expresión "daño grave" no fuera por sí misma indicativa de la situación de la rama de producción, no vemos por qué motivo se había incluido en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. Esa disposición sólo permite a los Miembros aplicar medidas de salvaguardia para "prevenir … el daño grave", lo que presupone una constatación de amenaza de daño grave, o para "reparar el daño grave", lo que presupone una constatación de daño grave. Dado que el párrafo 1 del artículo 5 no autoriza a los Miembros a aplicar medidas de salvaguardia para "prevenir y/o reparar el daño grave", estimamos que los Miembros deben determinar claramente y por anticipado si existe una amenaza de daño grave que deba prevenirse o un daño grave efectivo que deba repararse.

7.268 Además, el párrafo 2 b) del artículo 5 prohíbe la modulación contingentaria "en el caso de amenaza de daño grave". En otras palabras, de la constatación por un Miembro de la existencia de "daño grave" o de "amenaza de daño grave" se desprenden importantes consecuencias sustantivas. A nuestro entender, esto confirma a su vez que las expresiones "daño grave" y "amenaza de daño grave" no son meras etiquetas.

7.269 Por lo que respecta a la alegación de Corea basada en el párrafo 2 c) del artículo 4, cabe destacar que esa disposición obliga a las autoridades competentes de los Miembros a publicar

> con prontitud, de conformidad con las disposiciones del artículo 3, un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados.

7.270 Dada la inclusión de las palabras "de conformidad con las disposiciones del artículo 3", estimamos que el párrafo 2 c) del artículo 4 debe interpretarse a la luz de dicho artículo. En particular, y habida cuenta de la similitud entre la última frase del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, estimamos que esta última disposición debe interpretarse a la luz de la última frase del párrafo 1 del artículo 3. Por consiguiente, opinamos que el "análisis detallado" que ha de publicarse en virtud del párrafo 2 c) del artículo 4 debe incluir "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que [las autoridades competentes] hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho", incluidas una constatación y una conclusión sobre si existe o bien daño grave o bien amenaza de daño grave.

7.271 Por las razones arriba expuestas, constatamos que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 al no incluir en el informe publicado una constatación o conclusión fundamentada de que o bien 1) el aumento de las importaciones había causado un daño grave, o bien 2) el aumento de las importaciones amenazaba causar un daño grave.

7.272 En lo que respecta a la alegación de Corea de que la omisión de información confidencial pertinente en la determinación publicada constituye una infracción del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, observamos que el Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* constató que

> la obligación [estipulada en el párrafo 2 c) del artículo 4] de publicar un "análisis detallado del caso objeto de investigación" y "una demostración de la pertinencia de

> los factores determinados" no puede entrañar la publicación de información a la que se atribuya carácter confidencial de conformidad con el párrafo 2 del artículo 3.

7.273 No vemos razones para no guiarnos por la constatación del Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* por lo que respecta a la alegación de Corea basada en el párrafo 2 c) del artículo 4. De manera análoga, y dada la referencia expresa en el párrafo 2 c) del artículo 4 al artículo 3, no vemos en qué modo la obligación establecida, en el párrafo 1 del artículo 3 (última frase) de "publicar un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que [las autoridades competentes] hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" entrañaría la publicación de "información que, por su naturaleza, sea confidencial, o que se facilite con carácter confidencial" en el sentido del párrafo 2 del artículo 3. En consecuencia, rechazamos la alegación de Corea de que la omisión de información confidencial pertinente en una determinación publicada constituye por sí misma una infracción del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.

3. Amenaza de daño grave

a) Argumentos de Corea

7.274 Corea alega que la constatación de la USITC de que había una amenaza de daño grave no satisface la prescripción del párrafo 1 b) del artículo 4 de que "la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas". Corea alega que los dos miembros de la Comisión que constataron la amenaza de daño grave lo hicieron simplemente basándose en la alegación, conjetura o posibilidad remota de que las importaciones aumentarían en el futuro, a pesar de que habían disminuido al final del período de investigación. Corea alega asimismo que las constataciones de la USITC de amenaza de daño grave no satisfacen las prescripciones del artículo 2 sobre las condiciones necesarias para aplicar una medida de salvaguardia.

b) Argumentos de los Estados Unidos

7.275 Los Estados Unidos afirman que las Sras. Askey y Bragg, miembros de la Comisión, no se basaron en una amenaza de aumento de las importaciones, sino en el fuerte incremento real de los niveles de importación entre 1997 y 1998, que prosiguió a lo largo de 1999 (datos preliminares). Por tanto, lo que ambas constataron fue el aumento de las importaciones, aumento que Corea considera base suficiente para determinar la amenaza de daño grave. En nada modifica esa circunstancia el hecho de que ambas hicieran también una constatación suplementaria en el sentido de que era probable que las importaciones objeto de investigación aumentaran en un futuro previsible, constatación que respaldó aún más sus conclusiones sobre la amenaza de daño grave. Los Estados Unidos rechazan además la alegación de que las Sras. Askey y Bragg no identificaron un nexo causal entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave.

c) Evaluación por el Grupo Especial

7.276 A nuestro juicio, los elementos de hecho no respaldan la alegación de Corea de que las Sras. Askey y Bragg constataron una amenaza de daño grave basándose simplemente en la alegación, conjetura o posibilidad remota de que las importaciones aumentaran en el futuro. Con respecto al aumento de las importaciones, ambas observaron que:

> Aunque constatamos que el aumento de las importaciones existente es una causa de no menor importancia que cualquier otra causa de amenaza de daño grave a la rama de producción de tubos nacional, constatamos *también* que, a pesar de la disminución del volumen de las importaciones objeto de investigación que se ha puesto de

> manifiesto entre períodos provisionales, es probable que las citadas importaciones aumenten en un futuro previsible.[226] (Cursiva añadida.)

Por consiguiente, estimamos que las Sras. Askey y Bragg basaron su determinación principalmente en el aumento real de las importaciones, y simplemente hicieron una constatación suplementaria ("constatamos también") sobre la amenaza del aumento de las importaciones en el futuro.[227] Las alegaciones de Corea basadas en el párrafo 1 b) o el párrafo 2 del artículo 4 carecen, por tanto, de fundamento fáctico.

4. Nexo causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave

a) Argumentos de Corea

7.277 Corea alega que la USITC infringió el párrafo 2 b) del artículo 4 al no demostrar debidamente que los daños causados por otros factores no se habían atribuido al aumento de las importaciones. Corea se apoya en la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* de que las autoridades investigadoras, para satisfacer el requisito de no atribución, deben distinguir entre los efectos perjudiciales causados por el aumento de las importaciones y los efectos perjudiciales causados por otros factores. Corea afirma que la USITC no hizo tal distinción.

7.278 Corea afirma que la USITC no hizo una distinción adecuada entre los efectos perjudiciales causados por esos otros factores y los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones, como consecuencia de lo cual no pudo asegurarse de que no se atribuyeran al aumento de las importaciones los daños causados por otros factores. En particular, la norma estadounidense en materia del nexo causal -causa sustancial- obliga a la USITC a tener en cuenta aisladamente los efectos perjudiciales de otros factores, comparándolos con los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones (es decir, si los demás factores, considerados individualmente, causan más daños que el aumento de las importaciones). La norma de la causa sustancial no obliga a la USITC a tener en cuenta la posibilidad de que los efectos perjudiciales combinados de esos otros factores, en su conjunto, hubieran causado daños graves a la rama de producción de tubos de los Estados Unidos.

7.279 Corea aduce que toda la orientación, así como la secuencia, de la evaluación de los "demás factores" por los Estados Unidos en el presente caso es incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 y adolece de las mismas deficiencias metodológicas identificadas por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*. La USITC comenzó por hacer un análisis de los efectos combinados de otros factores, más las importaciones, y determinó si todos ellos, en su conjunto, causaban "daño". Basándose en esa constatación, la USITC procedió seguidamente a examinar si "la repercusión del aumento de las importaciones era igual o mayor que los efectos de la disminución de la demanda" o cualquier otro factor individual. Ese examen de la repercusión "relativa" de las importaciones, en y por sí mismo, fue la única base para decidir que las importaciones eran causa sustancial del daño grave. La USITC no evaluó independientemente si el aumento de las importaciones guardaba relación "sustancial y auténtica" con el daño grave. El hecho de que las importaciones puedan ser una causa de daño más importante que algún otro factor singular no es motivo suficiente para determinar que el aumento de las importaciones causó daños graves.

[226] Informe de la USITC, página I-48.

[227] Corea no ha planteado en este contexto la cuestión de si las Sras. Askey y Bragg tenían o no razón al constatar el aumento real de las importaciones.

b) Argumentos de los Estados Unidos

7.280 Los Estados Unidos afirman que la USITC diferenció debidamente los efectos del aumento de las importaciones y los efectos de otros factores. En particular, la USITC examinó seis factores distintos del aumento de las importaciones como posibles causas de daño grave. Aunque la USITC constató que uno de los otros factores, la disminución de la demanda en el sector del petróleo y el gas, contribuyó al daño grave experimentado por la rama de producción nacional, constató asimismo que la repercusión del aumento de las importaciones fue igual o mayor que el efecto de la disminución de la demanda del sector del petróleo y el gas.

7.281 Según los Estados Unidos, la USITC diferenció cualesquiera efectos perjudiciales causados por el aumento de las importaciones de los efectos de la disminución de la demanda debidos a la reducción de las actividades de perforación y producción de petróleo y gas al constatar que la reducción de la demanda de tubos de conducción no podía explicar el nivel de pérdidas financieras experimentado por la rama de producción nacional, la pérdida de cuota de mercado de los productores nacionales o la disminución generalizada de los precios de los tubos no utilizados para aplicaciones de extracción de petróleo y gas. Por consiguiente, la USITC no atribuyó indebidamente a las importaciones el daño causado por la diminución de la demanda de petróleo y gas, y sus constataciones demostraron que el nexo causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave no se vio afectado por una contribución al daño debida a la reducción de las actividades de perforación y producción de petróleo y gas. La USITC tuvo también en cuenta la competencia entre los productores nacionales, los cambios en el mercado de OCTG, la disminución de las exportaciones de la rama de producción nacional, el aumento de los gastos generales, de venta y administrativos por unidad resultante de la disminución de la producción global, y la reducción de los costos de las materias primas, que había sido la causa de la disminución de los precios de los tubos, así como otras posibles causas de daños a la rama de producción nacional. La USITC constató que ninguno de esos factores era una causa más importante de daño grave que el aumento de las importaciones.

c) Evaluación por el Grupo Especial

7.282 La alegación de Corea se basa en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4, que estipula lo siguiente:

> 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.

7.283 La USITC identificó diversos factores (además del aumento de las importaciones) que causaron daños a la rama de producción de tubos. Esos factores fueron una disminución de la demanda de tubos resultante de la reducción de las actividades de perforación y producción de petróleo y gas natural; la competencia entre productores nacionales; la disminución de los mercados de exportación en 1998 y 1999 (datos preliminares); una desviación de la producción de OCTG hacia la de tubos de conducción; y una disminución del costo de las materias primas.

7.284 La USITC analizó la importancia causal relativa de esos factores determinando si alguno de ellos era una causa de daño más importante que el aumento de las importaciones.[228] Este tipo de análisis es muy parecido al examinado por el Órgano de Apelación en los asuntos *Estados*

[228] En una investigación sobre salvaguardias, la norma aplicada por la USITC consiste en determinar si el producto objeto de investigación se está importando en cantidades tales que constituye una "causa sustancial" de daño grave. Con arreglo a la legislación estadounidense, por "causa sustancial" se entiende "una causa importante y no menos importante que las demás causas" (artículo 202 de la Ley de Comercio de 1974, en su forma enmendada; notificada a la OMC y distribuida con la signatura G/SG/N/1/USA/1).

Unidos - Gluten de trigo y *Estados Unidos - Carne de cordero*. Por consiguiente, los análisis y constataciones del Órgano de Apelación en esos asuntos serán una valiosa orientación para el Grupo Especial en el presente caso.

7.285 En el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, el Órgano de Apelación hizo referencia a la necesidad de determinar si existe

> "una relación auténtica y sustancial de causa a efecto" entre el aumento de las importaciones y el daño grave o amenaza de daño grave. Como parte de esa determinación, el párrafo 2 b) del artículo 4 declara expresamente que el daño causado a la rama de producción nacional por otros factores distintos del aumento de las importaciones "no se atribuirá al aumento de las importaciones". 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, porque *se presumiría* que los demás factores causales *no* causaban el daño que se habría imputado al aumento de las importaciones. La prescripción del párrafo 2 b) del artículo 4 relativa a la no atribución excluye esa presunción y exige, por el contrario, que las autoridades competentes evalúen apropiadamente los efectos perjudiciales de otros factores, a fin de que esos efectos puedan separarse de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones. De esta forma, la determinación definitiva se basa, adecuadamente, en la relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.[229]

7.286 El Órgano de Apelación subrayó que

> para asegurarse de que el daño causado por esos otros factores, cualquiera que fuera su magnitud, no se atribuyera al aumento de las importaciones, la USITC debería haber evaluado también, en cierta medida, los efectos perjudiciales de esos otros factores.[230]

7.287 Entre los otros factores causantes de daños que analizó, la USITC prestó especial atención a la disminución de la demanda de tubos resultante de la reducción de las actividades de perforación y producción de petróleo y gas natural. En su evaluación de ese otro factor, la USITC:

> "reconoció que el consumo aparente de tubos en 1999 fue significativamente más bajo que en 1998. Suponemos que esa disminución de la demanda fue en buena medida consecuencia de la reducción de las actividades de perforación y producción de petróleo y gas natural, como aducen los declarantes. No cabe duda de que esa disminución sustancial de la demanda contribuyó al daño grave experimentado por la rama de producción nacional en 1998-1999.

[229] *Estados Unidos - Carne de cordero (Órgano de Apelación)*, párrafo 179.

[230] *Estados Unidos - Carne de cordero (Órgano de Apelación)*, párrafo 185.

> Sin embargo, por varias razones no estamos persuadidos de que la disminución de las actividades de extracción de petróleo y gas natural fue un factor que contribuyó más que las importaciones al daño grave causado a la rama de producción".[231]

7.288 De las constataciones de la USITC arriba expuestas cabe deducir que la metodología utilizada en su análisis de los daños causados por la disminución de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas tiene por objeto (en consonancia con la legislación estadounidense aplicable) determinar si ese factor es una causa de daño más importante que el aumento de las importaciones. No estamos persuadidos de que tal determinación sea suficiente para satisfacer las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4, que requiere que los daños causados por otros factores no se atribuyan al aumento de las importaciones. De hecho, la USITC reconoce que la reducción de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas estaba teniendo efectos perjudiciales para la rama de producción de tubos nacional. Sin embargo, de ese análisis no se desprende en qué forma, si es que lo hizo, la USITC separó los efectos perjudiciales de la disminución de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones. El análisis de la USITC no permite determinar la naturaleza y magnitud de los daños causados por la reducción de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas. En lugar de ello, al igual que en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, los Estados Unidos dieron por sentado en la práctica que la reducción de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas no causó el daño atribuido al aumento de las importaciones. Como constató el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, esa presuposición es incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4. La misma presuposición hizo en la práctica la USITC con respecto a las demás causas de daño arriba identificadas, ya que su análisis de esos factores también se redujo a determinar si los daños causados por el factor pertinente no eran una causa más importante de daño grave que el aumento de las importaciones.

7.289 Observamos además que la USITC determina de inmediato si hay un nexo entre el aumento de las importaciones y el daño grave, sin intentar antes separar el daño causado por otros factores. Seguidamente, la USITC centra su atención en los demás factores, uno por uno, y examina su importancia causal relativa por lo que respecta al daño grave cuya existencia ha determinado anteriormente (es decir, el daño causado por el aumento de las importaciones y todos los demás factores). Observamos que el daño grave objeto de examen sigue estando, sin embargo, "contaminado" por los efectos perjudiciales de los demás factores. Por consiguiente, los Estados Unidos no están evaluando la importancia causal relativa de los efectos perjudiciales del otro factor pertinente contrastándola con la de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones. Antes bien, evalúan los efectos perjudiciales del otro factor pertinente comparándolos con los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones y los factores restantes. Estimamos que un análisis de esas características no permite a las autoridades investigadoras determinar si existe "una relación auténtica y sustancial de causa a efecto" entre el daño grave y el aumento de las importaciones.

7.290 Habida cuenta de lo anterior, constatamos que la USITC no explicó adecuadamente en su informe cómo se aseguró de que los daños causados a la rama de producción nacional por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuyeran a dicho aumento. Por esa razón, constatamos que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.291 Corea alega también que los Estados Unidos no demostraron la existencia de un nexo causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave por otras dos razones. En primer lugar, Corea aduce que las tendencias de las importaciones y los resultados de la rama de producción nacional no coincidían. En segundo lugar, Corea aduce que las condiciones de competencia, incluida la relación entre la disminución del volumen y el precio y el peso excesivo atribuido a las importaciones, no demostraban la existencia de un nexo causal entre el aumento de las importaciones y los resultados de

[231] Informe de la USITC, página I-28.

la rama de producción. Como ya hemos concluido que la metodología aplicada por los Estados Unidos en materia de nexo causal en el presente caso es incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 porque no permitía asegurarse de que los daños causados por otros factores no se atribuyeran al aumento de las importaciones, estimamos que no es necesario dictar resolución alguna sobre estos argumentos adicionales.

7.292 Observamos también que Corea alega, con respecto a la constatación de amenaza de daño grave formulada por dos miembros de la USITC, que no se demostró la existencia de un nexo causal entre las importaciones y el daño grave inminente. En lo fundamental, la metodología aplicada por la USITC para constatar la existencia de un nexo causal entre el daño grave y el aumento de las importaciones y entre la amenaza de daño grave y el aumento de las importaciones es exactamente la misma. En la medida en que ya hemos constatado que la metodología aplicada para constatar la existencia de nexo causal en el caso del daño grave es incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4, y que esa metodología es igual que la utilizada para constatar la existencia de nexo causal en el caso de la amenaza de daño grave, se sigue que la metodología aplicada para determinar la existencia de nexo causal entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave es también incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4.

5. Evolución imprevista de las circunstancias

7.293 Corea afirma que los Estados Unidos infringieron el artículo XIX al no demostrar que se habían producido circunstancias imprevistas que hacían necesario aplicar medidas de salvaguardia. Corea afirma que no hay en la determinación de la USITC indicación alguna de que la Comisión abordara la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias. Por consiguiente, alega que la determinación de la USITC no demuestra que se hubiera producido tal evolución imprevista.

7.294 Los Estados Unidos afirman que la propia Corea ha identificado la evolución imprevista de las circunstancias al referirse al inesperado desplome de los precios del petróleo a finales de 1998 y comienzos de 1999. En su primera comunicación escrita, los Estados Unidos también hacen referencia a la crisis financiera de Asia Oriental como otra circunstancia imprevista.

7.295 Observamos que la obligación de demostrar que se han producido circunstancias imprevistas a fin de aplicar medidas de salvaguardia con arreglo al artículo XIX está bien establecida en la jurisprudencia de la OMC. En su informe sobre el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación, refiriéndose a la evolución imprevista de las circunstancias, constató lo siguiente:

> Consideramos que la expresión inicial … describe determinadas *circunstancias* cuya concurrencia debe demostrarse de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia de forma compatible con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994.[232]

Esa constatación fue posteriormente confirmada por el Órgano de Apelación en sus informes sobre los asuntos *Argentina - Calzado*, *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Carne de cordero*. Entendemos, por lo demás, que los Estados Unidos no discuten la obligación de demostrar que se han producido circunstancias imprevistas.

7.296 Para evaluar la observancia por los Estados Unidos de las prescripciones del artículo XIX nos apoyamos en la constatación del Órgano de Apelación, en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, de que:

[232] *Corea - Productos lácteos (Órgano de Apelación)*, párrafo 85.

> Como la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias es algo que debe demostrarse previamente, según hemos indicado, "para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia" de forma compatible con el artículo XIX del GATT de 1994, de ello se sigue que esta demostración debe hacerse *antes* de que se aplique la medida de salvaguardia. De lo contrario, el fundamento jurídico de la medida estará viciado.[233] (Se omite la nota de pie de página.)

Observamos también que el Órgano de Apelación ha establecido no sólo la obligatoriedad de demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias antes de adoptar la medida, sino también que dicha demostración debe figurar en el informe de las autoridades investigadoras:

> A nuestro modo de ver, la conexión lógica entre las "condiciones" indicadas en la segunda frase del párrafo 1 a) del artículo XIX y las "circunstancias" a que se refiere la primera frase de esta disposición hace imperativo incluir la demostración de la existencia de estas circunstancias en el mismo informe de las autoridades competentes. Cualquier otro procedimiento interrumpiría la "conexión lógica" entre las dos cláusulas, y sumiría en la vaguedad y la incertidumbre todo lo relativo al cumplimiento de la primera disposición del párrafo 1 a) del artículo XIX.[234]

7.297 Habida cuenta de las constataciones del Órgano de Apelación, examinamos el informe de la USITC con objeto de verificar si los Estados Unidos habían efectuado la demostración requerida por el artículo XIX. En el presente caso, el informe de la USITC no contiene demostración alguna de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Aunque los argumentos de los Estados Unidos en el presente procedimiento hacen referencia al desplome de los precios del petróleo y el gas y la crisis financiera de Asia Oriental como la evolución imprevista de las circunstancias contemplada en el artículo XIX, las referidas circunstancias no se examinaron ni identificaron como tales en el informe de la USITC. Antes bien, el desplome de los precios del petróleo y el gas sólo se examinó en el informe de la USITC como uno más de los factores que causaban daños a la rama de producción nacional.[235] Con respecto a la crisis financiera de Asia Oriental, los Estados Unidos citan la página II-66 del informe de la USITC, donde se señala que:

> Unos pocos productores estimaron que una de las razones del aumento de las importaciones fue la disminución de la demanda en Asia debida a la crisis financiera en esa región.

Difícilmente puede considerarse que esa referencia constituye una demostración de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, como requiere el artículo XIX.

7.298 Para aclarar mejor esta cuestión, pedimos a los Estados Unidos que indicaran al Grupo Especial dónde estimaban que habían cumplido su obligación de demostrar la existencia de circunstancias imprevistas.[236] Los Estados Unidos no contestaron directamente a nuestra pregunta, y

---

[233] *Estados Unidos - Carne de cordero (Órgano de Apelación)*, párrafo 72.

[234] *Ibid*.

[235] Informe de la USITC, páginas I-27 a I-30.

[236] En la segunda reunión del Grupo Especial con las partes se hizo la siguiente pregunta a los Estados Unidos:

> 10. En el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, el Órgano de Apelación constató que "como la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias es algo que debe demostrarse previamente, según hemos indicado, 'para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia' de forma compatible con el artículo XIX del GATT de 1994, de ello se sigue que

en su respuesta se limitaron a reiterar su argumento de que Corea había reconocido la existencia de circunstancias imprevistas, por lo que no había acreditado una presunción de infracción del artículo XIX. En consecuencia, y a falta de indicación alguna en el informe de la USITC o en cualquier otro documento conducente a la imposición de la medida de algo que contenga una demostración de la evolución imprevista de las circunstancias, constatamos que los Estados Unidos no han cumplido sus obligaciones dimanantes del artículo XIX en su aplicación de una medida de salvaguardia a las importaciones de tubos.

7.299 Pasamos ahora al argumento de los Estados Unidos de que Corea, al reconocer que determinadas condiciones causantes del aumento de las importaciones no se habían previsto, no ha acreditado una presunción de infracción del artículo XIX. Observamos que el Órgano de Apelación ha dejado muy claro que la evolución imprevista de las circunstancias es un requisito previo que debe demostrarse antes de aplicar la medida de salvaguardia. En consecuencia, incumbe a las autoridades competentes del Miembro asegurarse de que tal evolución se demuestre en el curso de la investigación. Como hemos constatado más arriba, los Estados Unidos no lo hicieron. El que Corea, en su comunicación, pueda haber hecho referencia a algunas circunstancias conducentes al aumento de las importaciones, e indicado que esas circunstancias tal vez no se habían previsto, en nada modifica el hecho de que, antes de la aplicación de la medida, la USITC no demostró la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Corea adujo acertadamente ante el Grupo Especial que no había indicación alguna de que la USITC, en su determinación, hubiera abordado la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias. No vemos de qué otra manera podía Corea haber satisfecho su obligación de acreditar una presunción de que la USITC no había demostrado la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Tampoco nos parece que pueda entenderse que Corea reconoció la existencia de esa evolución. Por tanto, rechazamos el argumento de los Estados Unidos de que Corea no ha acreditado una presunción de que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el artículo XIX al no demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias conducente a un aumento perjudicial de las importaciones.

7.300 Los Estados Unidos aducen también que al no haber acreditado Corea una presunción (de que los Estados Unidos incumplieron la prescripción relativa a la evolución imprevista de las circunstancias establecida en el artículo XIX), el Grupo Especial no puede reconstruir una alegación que Corea no ha formulado.[237] El argumento de los Estados Unidos se basa en la premisa de que Corea no ha establecido una presunción de infracción del artículo XIX. Como hemos constatado que Corea sí lo ha hecho, no hay fundamento alguno para aducir que el Grupo Especial está reconstruyendo una alegación no formulada por Corea.

6. Medidas de urgencia

a) Argumentos de Corea

7.301 Corea alega que la medida referente a los tubos no satisface los requisitos relativos a las medidas de urgencia establecidos en el artículo 11 (y en el Preámbulo) del Acuerdo sobre Salvaguardias o el artículo XIX. A juicio de Corea, sólo pueden imponerse medidas de salvaguardia si se crean situaciones de emergencia derivadas de un aumento súbito y significativo de las importaciones debido a una circunstancia imprevista. Tal situación de emergencia no se da en el

---

esta demostración debe hacerse antes de que se aplique la medida de salvaguardia". Sírvanse indicar dónde realizaron los Estados Unidos la demostración necesaria de la evolución imprevista de las circunstancias. Sírvanse presentar cualquier documentación de apoyo e indicar referencias específicas.

[237] En apoyo de sus argumentos, los Estados Unidos citan el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Japón - Medidas que afectan a los productos agrícolas*, WT/DS76/AB/R, párrafo 129, adoptado el 19 de marzo de 1999.

presente caso, ya que las medidas de salvaguardia no tienen por objeto hacer frente a crisis transitorias, que son previsibles en un ciclo económico. Las medidas de salvaguardia tampoco tienen por objeto remediar empeoramientos transitorios de la situación causados por factores distintos de las importaciones. Como reconoció el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, las medidas de salvaguardia no tienen por finalidad hacer frente a "acontecimientos corrientes en el comercio habitual". Por el contrario, explicó el Órgano de Apelación, "el propósito … era que las medidas de salvaguardia fueran medidas no ordinarias, cuestiones urgentes, en resumen, '*medidas de urgencia*'" (cursiva añadida).[238]

b) Argumentos de los Estados Unidos

7.302 Los Estados Unidos afirman que no hay en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en el artículo XIX nada que obligue a demostrar que las importaciones crean una situación de emergencia. El Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX se limitan a establecer las condiciones en las que un Miembro puede adoptar las "medidas de urgencia" previstas en el artículo XIX.

c) Evaluación por el Grupo Especial

7.303 Aunque el artículo XIX se titula "*Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados*", en el resto del artículo no vuelven a mencionarse las palabras "medidas de urgencia". El texto de esta disposición no obliga a los Miembros a demostrar que existe una "situación de emergencia" antes de adoptar medidas de salvaguardia con arreglo al artículo XIX. Antes bien, las palabras "medidas de urgencia" describen la naturaleza de la medida (de salvaguardia) que ha de adoptarse una vez cumplidas las condiciones establecidas en el artículo XIX (y en el Acuerdo sobre Salvaguardias). Aunque la referencia a "medidas de urgencia" en el título del artículo XIX pueda servir para comprender el sentido de las obligaciones sustantivas del artículo XIX (y del Acuerdo sobre Salvaguardias), no constituye en sí misma una obligación sustantiva.

7.304 El párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece lo siguiente:

> Ningún Miembro adoptará ni tratará de adoptar medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados a tenor de lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994 a menos que tales medidas sean conformes a las disposiciones de dicho artículo aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo.

7.305 Reiteramos que a nuestro modo de ver la referencia a "medidas de urgencia" en esta disposición simplemente describe el tipo de medida (de salvaguardia) que los Miembros pueden adoptar cuando se dan las condiciones establecidas en el artículo XIX y en el Acuerdo sobre Salvaguardias. El párrafo 1 a) del artículo 11 no impone a los Miembros ninguna obligación adicional de demostrar la existencia de una situación "urgente" antes de imponer medidas de salvaguardia.

7.306 Por esos motivos, rechazamos la alegación de Corea de que la medida referente a los tubos no satisface los requisitos relativos a las medidas de urgencia establecidos en el artículo 11 (y en el Preámbulo) del Acuerdo sobre Salvaguardias o en el artículo XIX.

[238] *Argentina – Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 93.

7. Cuestiones de procedimiento

a) Presunta infracción del párrafo 3 del artículo 12: no se dieron oportunidades adecuadas para celebrar consultas previas

i) Argumentos de Corea

7.307 Corea alega que los Estados Unidos infringieron el párrafo 3 del artículo 12 al no dar oportunidades adecuadas para celebrar consultas antes de adoptar la medida referente a los tubos. Corea afirma que los Estados Unidos no le comunicaron la medida propuesta antes de las consultas celebradas en Washington el 24 de enero de 2000 ni durante ellas. Corea observa que conoció los detalles de la medida presidencial propuesta por medio de un comunicado de prensa de la Casa Blanca publicado el 11 de febrero de 2000 (el "comunicado de prensa"). Corea aduce que ese comunicado de prensa no le dio "oportunidades adecuadas" para celebrar consultas previas. A juicio de Corea, debido a ello no tuvo realmente la posibilidad de mantener conversaciones sobre la medida correctiva que efectivamente se había propuesto antes de su imposición.

ii) Argumentos de los Estados Unidos

7.308 Los Estados Unidos aducen que Corea recibió aviso de la medida que el Presidente se proponía aplicar el 11 de febrero de 2000, 17 días antes de la fecha prevista para su entrada en vigor. Los Estados Unidos observan que el párrafo 3 del artículo 12 obliga a los Miembros que se proponen aplicar una medida de salvaguardia a dar "oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas". Los Estados Unidos hacen referencia a la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* de que:

> se exige al Miembro que se propone aplicar una medida de salvaguardia que proporcione a los Miembros exportadores información y tiempo suficientes a fin de que sea posible, a través de las consultas, realizar un intercambio significativo sobre las cuestiones identificadas. Para nosotros, del propio texto del párrafo 3 del artículo 12 se desprende que la información sobre la medida *propuesta* debe proporcionarse *antes* de las consultas, de modo que éstas puedan tratar en forma adecuada esa medida.[239]

7.309 Los Estados Unidos aducen que la obligación establecida en el párrafo 3 del artículo 12 debe interpretarse a la luz del objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX, que permiten la adopción de "medidas de urgencia". A juicio de los Estados Unidos, el párrafo 3 del artículo 12 obliga a dar la *oportunidad* de celebrar consultas previas, pero no concretamente a celebrarlas. Por tanto, los Miembros cumplen la obligación establecida en esa disposición si dan tiempo y posibilidades suficientes para celebrar consultas facilitando la información necesaria y poniéndose a disposición de la parte interesada para celebrar consultas. Evidentemente, como éstas se refieren a medidas "urgentes", los plazos serán necesariamente cortos. Los Estados Unidos aducen que en su notificación suplementaria de 24 de enero de 2000 conforme al párrafo 1 b) del artículo 12 comunicaron que estaban dispuestos a celebrar consultas con cualquier Miembro que tuviera un interés sustancial como exportador de tubos, y no excluyeron la posibilidad de celebrar nuevas consultas tras el anuncio por el Presidente, el 11 de febrero de 2000, de la medida de salvaguardia propuesta. Además, el comunicado de prensa contenía la información que cualquier Miembro podía necesitar para celebrar consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12. Dado el carácter de urgencia de la medida, esos plazos daban a Corea oportunidades adecuadas para solicitar la celebración de consultas (los Estados Unidos observan que sus autoridades se reunieron con funcionarios de las CE durante ese período). El que Corea no aprovechara esa oportunidad es culpa de Corea, y no permite

[239] *Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*, párrafo 136.

establecer la presunción de que los Estados Unidos incumplieron sus obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre la OMC.

iii) Evaluación por el Grupo Especial

7.310 El 8 de noviembre de 1999, y de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12, los Estados Unidos notificaron al Comité de Salvaguardias que la USITC había hecho una constatación positiva de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones.[240] El 24 de enero de 2000, los Estados Unidos hicieron una notificación suplementaria en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12.[241] Esa notificación suplementaria resumía en lo fundamental el informe de 22 de diciembre de 1999 de la USITC, y contenía información detallada sobre la medida propuesta por la mayoría de la USITC al Presidente de los Estados Unidos (así como una recomendación distinta de dos miembros de la Comisión). Ese mismo día 24 de enero de 2000, los Estados Unidos y Corea celebraron consultas en Washington, D.C. El 11 de febrero de 2000, el Presidente de los Estados Unidos distribuyó un comunicado de prensa en el que comunicó su decisión de aplicar una medida de salvaguardia a las importaciones de tubos. El comunicado de prensa contenía detalles de la medida adoptada por el Presidente, y en él se indicaba que la medida entraría en vigor el 1º de marzo de 2000. El 22 de febrero de 2000, de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12, los Estados Unidos notificaron al Comité de Salvaguardias su decisión de aplicar una medida de salvaguardia a las importaciones de tubos.[242]

7.311 Antes de seguir con nuestro análisis, tomamos nota de que Corea no impugna la puntualidad de las notificaciones de los Estados Unidos en virtud del párrafo 1 del artículo 12, ni el contenido de esas notificaciones en virtud del párrafo 2 del artículo 12. La alegación de Corea se ciñe exclusivamente al presunto incumplimiento de la obligación de celebrar consultas establecida en el párrafo 3 del artículo 12, que estipula lo siguiente:

> El Miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia dará oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas con los Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores del producto de que se trate, con el fin de, entre otras cosas, examinar la información proporcionada en virtud del párrafo 2, intercambiar opiniones sobre la medida y llegar a un entendimiento sobre las formas de alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8.

7.312 A juicio de Corea, las consultas celebradas el 24 de enero de 2000 no pudieron satisfacer la prescripción del párrafo 3 del artículo 12 porque no ofrecieron una oportunidad significativa de examinar la medida correctiva efectivamente propuesta antes de su imposición. Los Estados Unidos responden que Corea tenía conocimiento de la medida por el comunicado de prensa de 11 de febrero de 2000, y que por ello tuvo la oportunidad de pedir la celebración de consultas antes de la imposición efectiva de la medida, cosa que no hizo.

7.313 La posición de los Estados Unidos se fundamenta en la presuposición de que el comunicado de prensa era suficiente, tanto formal como sustancialmente, para dar a Corea "oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas" con arreglo al párrafo 3 del artículo 12.[243] A este

---

[240] Documento G/SG/N/8/USA/7.

[241] Documento G/SG/N/8/USA/7/Suppl.1.

[242] G/SG/N/10/USA/5/Rev.1.

[243] Los Estados Unidos no aducen que su notificación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 revisada, de 24 de enero de 2001, o su notificación en virtud del párrafo 1 c) del artículo 12, de 23 de febrero de 2000, dieron a Corea oportunidades adecuadas para celebrar consultas con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12.

respecto observamos que el párrafo 3 del artículo 12 estipula que la finalidad de las consultas en él previstas es "entre otras cosas, examinar la información proporcionada en virtud del párrafo 2, intercambiar opiniones sobre la medida y llegar a un entendimiento sobre las formas de alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8". El Órgano de Apelación concluyó, con respecto a la idoneidad de las oportunidades para celebrar consultas previas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12, que:

> Un Miembro exportador no tendrá una "oportunidad adecuada", a tenor del párrafo 3 del artículo 12, de negociar las concesiones equivalentes generales a través de las consultas a menos que, con anterioridad a esas consultas, haya obtenido, entre otras cosas, información suficientemente detallada sobre la forma de la medida propuesta, incluido el carácter de la reparación.[244]

7.314 Para tener oportunidad adecuada para celebrar consultas, los Miembros exportadores deben haber obtenido información suficientemente detallada sobre la medida propuesta. A nuestro entender, un comunicado de prensa no garantiza que los Miembros exportadores hayan obtenido la información detallada necesaria sobre la medida propuesta. Un simple comunicado de prensa no garantiza que los Miembros exportadores obtuvieron la información en él contenida, porque, entre otras cosas, es posible que no todos los Miembros que tengan un interés sustancial tengan acceso a él. De hecho, los Miembros pueden incluso no conocer la existencia del comunicado de prensa, o tal vez no logren obtener una copia. Por consiguiente, constatamos que no puede considerarse que el comunicado de prensa de 11 de febrero de 2000, con independencia de su contenido, proporcionó por sí mismo a Corea una oportunidad adecuada para celebrar consultas previas. En consecuencia, opinamos que los Estados Unidos han actuado en forma incompatible con sus obligaciones dimanantes del párrafo 3 del artículo 12 al no dar oportunidades adecuadas para la celebración de consultas previas con Miembros que tuvieran un interés sustancial en tanto que exportadores de tubos.[245]

b) Compensación con arreglo al párrafo 1 del artículo 8

7.315 Corea alega que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 8 en la misma forma que infringieron el párrafo 3 del artículo 12. A juicio de Corea, el párrafo 1 del artículo 8 y el

---

Recordamos que la medida adoptada por el Presidente en el presente asunto fue sustancialmente distinta de la recomendada por la USITC. El argumento de Corea se basa en la premisa de que la información sobre la medida que efectivamente se impondría, en este caso la adoptada por el Presidente de los Estados Unidos, tenía que facilitarse para crear una base adecuada para la celebración de consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12. En el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación no abordó expresamente la cuestión de si la medida recomendada por la USITC y notificada en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 era la "medida propuesta" con respecto a la cual era obligatorio dar oportunidades adecuadas para celebrar consultas previas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 (*Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*, nota 130). Los Estados Unidos no sostienen en el presente caso que su notificación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 revisada, donde se exponen las recomendaciones de la USITC, describía con la precisión necesaria la medida propuesta. Observamos, de pasada, que ninguna de las dos medidas recomendadas por la USITC, tal como se describen en la notificación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 revisada, contiene información sobre la distribución de las medidas contingentarias recomendadas, información que el Órgano de Apelación, en el asunto *Estados Unidos - Germen de trigo*, consideró importante para evaluar la idoneidad de la descripción de la medida propuesta.

[244] *Estados Unidos - Gluten de Trigo (Órgano de Apelación)*, párrafo 187.

[245] Tomamos nota del argumento de los Estados Unidos de que su notificación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 no excluía la posibilidad de celebrar nuevas consultas tras el anuncio de la medida de salvaguardia. Aunque esa afirmación sea correcta, no modifica nuestra constatación de que el comunicado de prensa no era una base adecuada para la celebración de consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12. Por tanto, aunque no se excluyera la posibilidad de celebrar nuevas consultas, seguía sin haber una base adecuada para que tuvieran lugar consultas significativas.

párrafo 3 del artículo 12 están expresamente vinculados, y obligan a dar la oportunidad de celebrar consultas previas con conocimiento pleno de la medida propuesta.

7.316 Los Estados Unidos observan que la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 8 está expresamente vinculada a su alegación basada en el párrafo 3 del artículo 12. Los Estados Unidos, como aducen que cumplieron lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12, consideran que también actuaron en conformidad con el párrafo 1 del artículo 8.

7.317 El párrafo 1 del artículo 8 establece lo siguiente:

> Todo Miembro que se proponga aplicar o trate de prorrogar una medida de salvaguardia procurará, de conformidad con las disposiciones del párrafo 3 del artículo 12, mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente en virtud del GATT de 1994 entre él y los Miembros exportadores que se verían afectados por tal medida. Para conseguir este objetivo, los Miembros interesados podrán acordar cualquier medio adecuado de compensación comercial de los efectos desfavorables de la medida sobre su comercio.

7.318 A nuestro entender, la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 8 es totalmente dependiente de su alegación basada en el párrafo 3 del artículo 12. Respalda nuestra opinión la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*:

> En vista de este vínculo explícito existente entre el párrafo 1 del artículo 8 y el párrafo 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, un Miembro no puede "procurar mantener" un equilibrio adecuado de concesiones a menos que, como primer paso, haya dado una oportunidad adecuada para que se celebren consultas previas respecto de la medida propuesta.[246]

7.319 Estamos totalmente de acuerdo con la constatación del Órgano de Apelación de que si un Miembro no ha dado oportunidades adecuadas para celebrar consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12, no puede haber cumplido su obligación de procurar mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente. Por consiguiente, constatamos que los Estados Unidos, al no haber cumplido sus obligaciones dimanantes del párrafo 3 del artículo 12, también han actuado en forma incompatible con la obligación dimanante del párrafo 1 del artículo 8 de mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

8.1 A la luz de nuestras constataciones, concluimos que los Estados Unidos impusieron la medida referente a los tubos en forma incompatible con determinadas disposiciones del GATT de 1994 y/o el Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular:

1) la medida referente a los tubos no es compatible con la norma general contenida en la cláusula introductoria del párrafo 2 del artículo XIII, porque se ha aplicado sin respetar las pautas comerciales tradicionales;

2) la medida referente a los tubos no es compatible con el párrafo 2 a) del artículo XIII, porque se ha aplicado sin fijar la cuantía global de las importaciones permitidas al tipo arancelario más bajo;

3) los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 al no publicar un informe donde se enunciara una

[246] *Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*, párrafo 146.

constatación o conclusión fundamentada de que o bien 1) el aumento de las importaciones ha causado un daño grave, o bien 2) el aumento de las importaciones amenazaba causar un daño grave;

4) los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 al no establecer una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave;

5) los Estados Unidos no cumplieron las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 1 del artículo 9 al aplicar la medida a países en desarrollo cuyas importaciones no sobrepasaban los umbrales individual y colectivo establecidos en esa disposición;

6) los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del artículo XIX al no demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias antes de aplicar la medida referente a los tubos;

7) los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 3 del artículo 12 al no dar oportunidades adecuadas para celebrar consultas previas a los Miembros que tenían un interés sustancial como exportadores de tubos;

8) los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 1 del artículo 8 de procurar mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente.

8.2 A la luz de nuestras constataciones, rechazamos las alegaciones de Corea de que:

1) la medida referente a los tubos es incompatible con las disposiciones del artículo 5;

2) la medida referente a los tubos infringe el párrafo 1 del artículo XIX, el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7, porque no se limitó a la medida y el tiempo necesarios para reparar el daño y facilitar el reajuste;

3) la constatación del aumento de las importaciones efectuada por los Estados Unidos era incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo XIX;

4) los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 c) y los párrafos 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4 porque los datos en los que se apoyó la USITC estaban viciados, ya que contenían datos de otras ramas de producción;

5) la USITC incurrió en error al constatar la existencia de daño grave porque el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional era meramente transitorio, y dicha situación estaba mejorando al final del período de investigación;

6) los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del artículo 2 y el párrafo 1 b) del artículo 4 al basar una constatación de amenaza de daño grave en una alegación, conjetura o posibilidad remota;

7) los Estados Unidos, al no incluir en una determinación publicada información confidencial pertinente, infringieron el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4;

8) la medida referente a los tubos no satisface los requisitos relativos a las medidas de urgencia establecidos en el artículo 11 (y el Preámbulo) del Acuerdo sobre Salvaguardias o el artículo XIX del GATT de 1994;

9) los Estados Unidos infringieron el artículo 2 y el artículo 4 al eximir a México y al Canadá de la medida;

10) los Estados Unidos infringieron el artículo I, el párrafo 1 del artículo XIII y el artículo XIX al eximir a México y al Canadá de la medida.

8.3 Con arreglo al párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo de las ventajas resultantes de ese acuerdo. Por consiguiente, concluimos que los Estados Unidos, en la medida en que han actuado en forma incompatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, como se expone en el párrafo 8.1 *supra*, han anulado o menoscabado las ventajas resultantes para Corea del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

8.4 En consecuencia, recomendamos al Órgano de Solución de Diferencias que pida a los Estados Unidos que pongan su medida referente a los tubos en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

8.5 Observamos también que Corea, en su primera comunicación escrita, pidió al Grupo Especial que "constatara que la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos debía revocarse inmediatamente, poniéndose fin a la investigación sobre salvaguardias de la USITC". Estimamos que con ello Corea solicita al Grupo Especial que haga una sugerencia específica sobre la aplicación de la recomendación arriba expuesta con arreglo al párrafo 1 del artículo 19 del ESD, que establece lo siguiente:

> Además de formular recomendaciones, el Grupo Especial o el Órgano de Apelación podrán sugerir la forma en que el Miembro afectado podría aplicarlas.

8.6 En virtud del párrafo 1 del artículo 19 del ESD, el Grupo Especial está facultado para sugerir formas en las que un Miembro podría aplicar la recomendación del Grupo Especial. El hecho de que con arreglo al párrafo 1 del artículo 19 del *ESD* estemos *facultados* para hacer una sugerencia específica no significa que debamos o tengamos que hacerla en un caso dado. Como se indica más arriba, recomendamos que los Estados Unidos pongan su medida de salvaguardia en conformidad con las obligaciones que han contraído en el marco de la OMC. Aunque la sugerencia que solicita Corea podría ser *una* de las formas en que los Estados Unidos podrían aplicar nuestra recomendación, estimamos que puede haber varias otras formas de hacerlo. No creemos que la sugerencia solicitada por Corea sea la única forma, o necesariamente la forma más adecuada, en que los Estados Unidos podrían aplicar nuestra recomendación. Por consiguiente, no aceptamos la solicitud de Corea de que el Grupo Especial haga una sugerencia específica sobre las formas en que los Estados Unidos pueden aplicar la recomendación formulada en el presente informe.

ANEXO A

Comunicaciones y declaraciones orales de terceros

Índice		Página
Anexo A-1	Comunicación del Canadá	A-2
Anexo A-2	Comunicación de las Comunidades Europeas	A-5
Anexo A-3	Comunicación del Japón	A-13
Anexo A-4	Declaración oral del Canadá	A-20
Anexo A-5	Declaración oral de las Comunidades Europeas	A-22
Anexo A-6	Declaración oral del Japón	A-32
Anexo A-7	Declaración oral de México	A-33

ANEXO A-1

COMUNICACIÓN DEL CANADÁ

(30 de marzo de 2001)

I. INTRODUCCIÓN

1. Esta diferencia se refiere a la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos sobre las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular (tubos) efectiva a partir del 1º de marzo de 2000 (la medida).

2. Esta diferencia se inició por medio de una solicitud de consultas presentada por Corea el 13 de junio de 2000. Las consultas se celebraron el 28 de julio de 2000, pero no alcanzaron una solución mutuamente satisfactoria.

3. El 26 de septiembre de 2000 Corea solicitó el establecimiento de un grupo especial. El Órgano de Solución de Diferencias (OSD) estableció este grupo especial el 23 de octubre de 2000, con el mandato uniforme. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 10 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), el Canadá notificó al OSD su considerable interés por este asunto y se reservó su derecho a participar como tercero en la diferencia.

4. El Canadá acoge complacido esta oportunidad de participar como tercero en el procedimiento y da sus opiniones sobre las reclamaciones de Corea relativas a la exclusión del Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos.

5. El Canadá ha tenido la posibilidad de examinar las partes de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos que guardan relación con esta cuestión y apoya plenamente las observaciones formuladas por los Estados Unidos.[1]

II. EXENCIÓN DEL CANADÁ DE LA MEDIDA DE SALVAGUARDIA DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LOS TUBOS

6. De conformidad con las obligaciones de los Estados Unidos derivadas del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN), el Canadá quedó exento de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos dado que la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC) llegó a la conclusión de que las importaciones de tubos del Canadá no "contribuían considerablemente" al daño grave, tal como este término se define en el artículo 802 del TLCAN.[2]

---

[1] Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 214-226.

[2] Informe de la USITC, Investigación Nº TA-201-70, Publicación 3261, diciembre de 1999 en I-33 USITC Report, presentado como prueba documental Corea-6. El artículo 802 del TLCAN prescribe que "cualquier parte [en el TLCAN] que participe en una medida de emergencia de conformidad con el artículo XIX de ese Acuerdo excluirá las importaciones de una mercancía de otra parte de la medida a menos que:

a) las importaciones de una parte en el [TLCAN], consideradas individualmente, representen una proporción sustancial de las importaciones totales; y

b) las importaciones de una parte del [TLCAN], consideradas individualmente o, en circunstancias excepcionales, las importaciones de partes consideradas colectivamente,

El artículo 802 del TLCAN se incorporó a la legislación estadounidense por conducto de los artículos 311 y 312 de la Ley de aplicación del TLCAN.[3] La USITC recomendó posteriormente que el Presidente excluya al Canadá de cualquier medida de alivio.[4] Las importaciones de tubos del Canadá quedaron excluidas de la medida.[5]

III. ARGUMENTACIÓN

A. EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y LOS ARTÍCULOS I, XIII Y XIX DEL GATT DE 1994 NO PROHÍBEN A UN MIEMBRO QUE EXCLUYA A UN SOCIO DE UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE UNA MEDIDA DE SALVAGUARDIA

7. Corea pretende que la decisión de los Estados Unidos de excluir las importaciones del Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia impuesta sobre los tubos es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y con los artículos I, XIII y XIX del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio* de 1994 (GATT de 1994) porque los Estados Unidos no aplicaron la medida de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de la fuente, como se prescribe en el párrafo 2 del artículo 2. Corea pretende asimismo que esta falta de aplicación infringe la obligación de "la nación más favorecida" que se refleja en los artículos I, XIII y XIX del GATT de 1994.[6]

8. El Canadá sostiene que la última frase de la nota al pie de página 1 del párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que estipula que "ninguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994", respalda la opinión de que se deberían tener en cuenta las disposiciones pertinentes del GATT en la interpretación del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Como indicaron los Estados Unidos, de conformidad con el artículo 31 de la Convención de Viena, los términos de la nota a pie de página 1 deben interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que debe atribuirse a los términos en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias.[7]

9. El Canadá está de acuerdo con las alegaciones de los Estados Unidos de que el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994 interpretados conjuntamente justifican la exclusión de un Miembro perteneciente a una zona de libre comercio de una medida de salvaguardia impuesta por otro Miembro de esa misma zona de libre comercio. Como señalaron los Estados Unidos, las medidas de salvaguardia aplicadas de conformidad con el artículo XIX no figuran entre las medidas que el párrafo 8 del artículo XXIV autoriza expresamente a los participantes en una zona de libre comercio a mantener contra otra parte.[8] El Canadá está asimismo de acuerdo con los Estados Unidos en que en la medida en que el artículo XIX, interpretado conjuntamente con otros artículos del GATT

---

contribuyen considerablemente al daño grave o a la amenaza de ese daño, causado por las importaciones".

[3] 19 U.S.C. 3371, 3372 (Sup. 1993).

[4] Informe de la USITC. La Comisión de Comercio Internacional llegó asimismo a la conclusión de que las importaciones de tubos de México no contribuían considerablemente al daño grave y recomendó que el Presidente excluyera las importaciones de tubos de México de cualquier medida de alivio.

[5] Las importaciones de tubos de México quedaron igualmente excluidas de la medida.

[6] Primera comunicación de la República de Corea, párrafo 168.

[7] Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 221, véase también el párrafo 214.

[8] *Id.*, párrafo 216.

de 1994, se puede considerar que contempla la aplicación de medidas de salvaguardia contra productos de todos los orígenes, el artículo XXIV crea una excepción limitada.[9]

10. El Canadá mantiene que esta interpretación de las disposiciones pertinentes del GATT es compatible con la interpretación del párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y la nota a pie de página 1 de ese artículo. Como el Órgano de Apelación confirmó en *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, el GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* contienen un "conjunto inseparable de derechos y disciplinas" y debe dar sentido a todas las disposiciones pertinentes de estos dos acuerdos igualmente vinculantes.[10] Como el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994 prevén la posibilidad de una exclusión de un asociado de un acuerdo de libre comercio de una medida de salvaguardia impuesta por otro Estado parte en ese acuerdo de conformidad con los principios generales de la interpretación de los tratados, el *Acuerdo sobre Salvaguardias* debe asimismo prever la posibilidad de esa exclusión.

IV. CONCLUSIÓN

11. En consecuencia, el Canadá afirma respetuosamente que la exclusión de un socio de un acuerdo de libre comercio de una medida de salvaguardia no es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* ni con los artículos I, XIII o XIX del GATT de 1994.

[9] *Id.*, párrafo 217.

[10] WT/DS121/AB/R, 14 de diciembre de 1999, párrafo 81.

ANEXO A-2

COMUNICACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

(30 de marzo de 2001)

I. INTRODUCCIÓN

1. Las Comunidades Europeas ("las CE") acogen son satisfacción la posibilidad de presentar sus opiniones sobre el procedimiento incoado por Corea con respecto a la coherencia con el GATT de 1994 y con el *Acuerdo sobre Salvaguardias* de la medida de salvaguardia definitiva impuesta por los Estados Unidos a las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular.

2. Las CE han decidido intervenir como terceros en el presente litigio debido a sus intereses comerciales y a su interés sistémico en la interpretación correcta de las disposiciones del GATT de 1994 y del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, así como en la aplicación correcta del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* ("el *ESD*").

3. Como cuestión general, las CE opinan que el mecanismo de salvaguardias sólo debe basarse en circunstancias excepcionales y, por tanto, únicamente en situaciones *de emergencia*, como el título del artículo XIX del GATT de 1994 ya prescribe claramente. Según el Órgano de Apelación, "es evidente que, en todos los sentidos, el artículo XIX constituye un recurso extraordinario".[1] Debería únicamente invocarse cuando todas las prescripciones estrictas que se establecen en las normas de la OMC se hayan cumplido, en particular debido a que la dependencia del mecanismo de las salvaguardias interfiere con la realización equitativa de actividades mercantiles por parte de exportadores competitivos. Teniendo en cuenta estos antecedentes generales, las CE tienen la intención de formular varias observaciones con respecto al presente litigio.

4. Las CE limitarán su alegación a la **solicitud de los Estados Unidos de una resolución preliminar** y a la cuestión de la "**evolución imprevista de las circunstancias**", y se reserva su derecho a formular comentarios en la reunión de terceros sobre otras cuestiones de interpretación jurídica que consideran de particular interés.

II. LA SOLICITUD DE LOS ESTADOS UNIDOS DE UNA RESOLUCIÓN PRELIMINAR SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE DETERMINADAS PRUEBAS SE DEBE RECHAZAR

5. En su primera comunicación escrita los Estados Unidos han solicitado al Grupo Especial que emita una decisión preliminar con respecto a la admisibilidad de determinadas pruebas que se presentan o a las que se hace referencia en la primera comunicación escrita de Corea y que supuestamente no forman parte del expediente de las autoridades investigadoras estadounidenses (Comisión de Comercio Internacional (ITC)).[2]

---

[1] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, AB-1999-8, WT/DS98/AB/R, 14 de diciembre de 1999, párrafo 86 ("*Corea - Productos lácteos*"); informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas de salvaguardia sobre las importaciones de calzado*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, 14 de diciembre de 1999, párrafo 93 ("*Argentina - Calzado*").

[2] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 278 y siguientes.

6. Las CE afirman que la solicitud de los Estados Unidos no tiene apoyo alguno -más bien lo contrario- en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y menoscaba indebidamente los derechos conferidos a los Miembros por el *Acuerdo sobre la OMC*. En consecuencia, solicitan respetuosamente al Grupo Especial que rechace la solicitud de los Estados Unidos.

7. En respaldo de su solicitud los Estados Unidos se fundan en primer lugar en el hecho de que la información presentada por Corea no figuraba en el expediente de la Comisión de Comercio Internacional.

8. Nada de lo indicado en el texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias* ni en el *ESD* limita el derecho de un Miembro a establecer una presunción *prima facie*.

9. Concretamente, este derecho no está limitado por condiciones relativas a la admisibilidad de las pruebas en ninguna disposición de la OMC ni por ninguna autorización otorgada a los grupos especiales para reducir el derecho de los Miembros a presentar su fundamentación jurídica. A falta de ese límite expreso, cualquier conclusión que rechace pruebas por no considerarlas admisibles menoscabaría los derechos de los Miembros de conformidad con el *Acuerdo sobre la OMC*, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 3 del *ESD*.

10. El contenido del expediente de la investigación no puede restringir el examen de un grupo especial de determinadas pruebas al adoptar una decisión sobre una reclamación presentada de conformidad con las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

11. En cambio, el hecho de que esas pruebas no figuren en el expediente puede indicar que existe una violación si el expediente tiene omisiones.[3] En *Corea - Productos lácteos* el Grupo Especial indicó claramente que las autoridades investigadoras tienen que evaluar toda la información pertinente de que disponen o de que deberían haber dispuesto para cumplir las prescripciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en particular el artículo 4.[4] Esa disposición en particular, al exigir a las autoridades investigadoras que evalúen "todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable" pone claramente de manifiesto que los procedimientos relativos a las salvaguardias internas no son simplemente adversativos, sino que se caracterizan por un elemento inquisitorio y requieren cierta iniciativa por parte de las autoridades investigadoras.

12. Este carácter del procedimiento de salvaguardias está confirmado también por las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* relativo a las actividades que las autoridades investigadoras deben realizar, en particular la obligación que se les impone de

---

[3] Véase, por ejemplo, el informe del Grupo Especial, *Corea - Medida de salvaguardia definitiva sobre las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/R, adoptado el 21 de junio de 1999 ("*Corea - Productos lácteos*"), párrafo 7.81, en el que el Grupo Especial constató que el informe de la investigación interna contenía omisiones sobre uno de los "factores del daño" y, por lo tanto, llegó a la conclusión de que las autoridades investigadoras no habían cumplido las prescripciones del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

[4] *Corea - Productos lácteos*, informe del Grupo Especial, párrafos 7.30, 7.31 y 7.55. Además en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación aclaró que si las autoridades competentes consideran que uno de esos "otros factores" no enumerado específicamente en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* puede ser pertinente para la situación de la rama de producción nacional, sus deberes de investigación y evaluación excluyen la posibilidad de que se mantengan pasivas ante las posibles limitaciones de las pruebas presentadas y las opiniones expresadas por las partes interesadas (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas*, WT/DS166/AB/R, 22 de diciembre de 2000, párrafos 55-56 ("*Estados Unidos - Gluten de trigo*"). La situación descrita por el Órgano de Apelación daría origen, por lo tanto, a un expediente omisivo.

enunciar "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".

13. Además, ya estuviera o no representado y/o participara activamente en la investigación, un Miembro de la OMC que inicie un procedimiento para la solución de una diferencia tampoco puede limitar el examen del grupo especial de las pruebas presentadas por las partes y justificar, de ese modo, la conclusión de un grupo especial de que ciertas pruebas son inadmisibles.

14. La participación de todas las partes interesadas, con inclusión de los Miembros de la OMC, en los procedimientos internos es un derecho (al que a veces se designa como "derecho a un procedimiento con las debidas garantías"), normalmente previsto asimismo de manera expresa en los reglamentos relativos a las salvaguardias internas, pero indudablemente conferido por el *Acuerdo sobre Salvaguardias* (párrafo 1 del artículo 3). Los propios Estados Unidos reconocen la existencia de ese derecho.[5]

15. Este derecho es totalmente distinto e independiente del derecho de los Miembros de la OMC a iniciar un procedimiento de solución de diferencias cuando se alega una violación del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.[6] Concretamente, el derecho a participar en procedimientos internos no es un requisito previo del derecho a recurrir al sistema de solución de diferencias ni su falta de ejercicio o su ejercicio parcial priva del derecho de recurrir al sistema de solución de diferencias, incluso sobre cuestiones que se examinan en procedimientos internos.[7]

16. A falta de una limitación concreta, un derecho de conformidad con el *Acuerdo sobre Salvaguardias* -el derecho a participar en los procedimientos internos- no puede interpretarse en el sentido de que limita otro derecho, a saber, el derecho a que las violaciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* sean examinadas en procedimientos de solución de diferencias. Esto sucedería, sin embargo, si se accediera a la solicitud de los Estados Unidos. Ese resultado, no la admisión de pruebas que no figuran en el expediente, estaría en abierta contradicción con el principio de la interpretación eficaz de los tratados, en contra de la pretensión de los Estados Unidos.[8]

17. Se debería señalar además que, como se puede deducir también de la descripción que figura en el artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, los procedimientos internos se concentran en cuestiones relacionadas con la reglamentación interna de las salvaguardias (en el presente caso, las normas reglamentarias estadounidenses).

18. Por ejemplo, si un Miembro de la OMC que participa en un procedimiento interno objetara que cierta medida es contraria a las obligaciones del Miembro investigador de conformidad con la OMC, esta cuestión no sería necesariamente tomada en consideración por las autoridades internas,

---

[5] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 285.

[6] Análogamente, en el párrafo 114 de su informe sobre *Tailandia - Derechos antidumping sobre los perfiles de hierro y acero sin alear y vigas doble T procedentes de Polonia* ("*Tailandia - Vigas doble T*", WT/DS122/AB/R, 12 de marzo de 2001), el Órgano de Apelación señaló que las obligaciones que figuran en el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo Antidumping* que se refieren a los procedimientos internos son distintas de las que figuran en los párrafos 5 y 6 del artículo 17 del mismo Acuerdo, relativos a los procedimientos de solución de diferencias.

[7] El *Acuerdo sobre Salvaguardias* no contiene una disposición del tipo de la que figura en el párrafo 5 ii) del artículo 17 del *Acuerdo Antidumping* que define el alcance del examen del grupo especial al referirse a "los hechos comunicados de conformidad con los procedimientos internos apropiados a las autoridades del Miembro importador".

[8] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 286.

cuya tarea normal consiste en verificar si se cumplen las condiciones establecidas en las disposiciones internas para adoptar medidas de salvaguardia.

19. Esto es aplicable en particular a este caso en los Estados Unidos. Hasta donde tienen conocimiento las CE, en la reglamentación sobre salvaguardias de los Estados Unidos no se menciona un derecho a evaluar si la medida de salvaguardia sería o no compatible con la OMC (ni si de conformidad con el *Acuerdo sobre Salvaguardias* se exige la inclusión de una disposición a estos efectos en las normas sobre salvaguardias de un Miembro).

20. Las autoridades estadounidenses están obligadas a aplicar el artículo 201 de la Ley de Comercio de 1974 y otras normas legales y reglamentarias, no a garantizar la conformidad con las disposiciones de la OMC. Las CE deberían recordar asimismo que la *Ley sobre los acuerdos de la Ronda Uruguay (URAA)*, por medio de la cual los Estados Unidos incorporaron el *Acuerdo sobre la OMC* a su legislación interna, contiene una disposición expresa del siguiente tenor:

> "a) RELACIÓN DE LOS ACUERDOS CON LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS
>
> 1) LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS PREVALECE EN CASO DE CONFLICTO. Ninguna disposición de ninguno de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, ni la aplicación de esa disposición a cualquier persona o circunstancia, que sea incompatible con cualquier ley de los Estados Unidos producirá efecto.
>
> 2) INTERPRETACIÓN. Nada de lo dispuesto en la presente Ley se interpretará en el sentido de que:
>
> A) enmienda o modifica cualquier ley de los Estados Unidos, (...)
>
> salvo que así se prescriba específicamente en la presente Ley."[9]

21. Esta prescripción indica claramente que no existe ningún derecho de conformidad con la legislación estadounidense a que las autoridades internas estadounidenses examinen el cumplimiento de las disposiciones de la OMC y garanticen su prelación, sino más bien al contrario. Esto confirma además que los derechos que se confieren a los Miembros de la OMC de conformidad con el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y otras disposiciones de la OMC no pueden depender de una demanda presentada ante las autoridades internas.

22. Además, el derecho de los Miembros de la OMC a una decisión sobre la solución de una diferencia no está sometido ni puede ser obstaculizado por las diversas prescripciones de la reglamentación interna. Este derecho garantiza la igualdad efectiva de todos los Miembros con respecto a las obligaciones de salvaguardia.

23. Ni los derechos a un procedimiento "con las debidas garantías" de otras "partes interesadas", con inclusión de las personas físicas, están menoscabados por procedimientos posteriores de solución de diferencias iniciados por los gobiernos.[10] Los procedimientos de solución de diferencias son, en realidad, una vía adicional para proteger, entre otros, esos derechos.

---

[9] *URAA*, artículo 102 a).

[10] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 286.

24. La pertinencia de las pruebas presentadas por Corea en el presente litigio, que es también impugnada por los Estados Unidos[11], es por supuesto una cuestión diferente cuyo examen parte de hecho del supuesto de que determinadas pruebas son admitidas ante el Grupo Especial. Las CE consideran que la evaluación de la pertinencia de las pruebas es un asunto que incumbe al Grupo Especial en el desempeño de sus obligaciones, de conformidad con el artículo 11 del *ESD*, de hacer una evaluación objetiva del asunto que se le ha sometido.[12]

25. Con respecto a la norma adecuada de examen, las Comunidades Europeas están de acuerdo en que la función del Grupo Especial no es participar en una actividad *de novo*. En cambio, el examen del Grupo Especial debe determinar si la Comisión de Comercio Internacional había examinado todos los hechos pertinentes de que disponía o que debería haber obtenido de conformidad con el *Acuerdo sobre Salvaguardias* (con inclusión de los hechos que podrían impedir una determinación afirmativa), sea que esos hechos respaldaran la determinación de la Comisión de Comercio Internacional sea que el informe publicado sobre la investigación contuviera una explicación adecuada de cómo los hechos respaldaban la determinación adoptada y, en consecuencia, si ésta era compatible con las obligaciones estadounidenses derivadas del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y del GATT de 1994.

26. En otras palabras, el Grupo Especial no está obligado a pronunciarse, en lugar de las autoridades investigadoras, sobre cuál sería la decisión mejor posible que se podría adoptar en las circunstancias del litigio de que se trata, sino más bien si la decisión, tal como la adoptaron las autoridades investigadoras, se saltaba los límites de la coherencia con la OMC. Tal como lo declaró el Órgano de Apelación, de conformidad con el artículo 11 del *ESD*, los grupos especiales

> "... tienen el mandato de determinar los *hechos* del asunto y formular *constataciones fácticas*. En el cumplimiento de su mandato, los grupos especiales están obligados a examinar y tomar en consideración no sólo las pruebas presentadas por una u otra de las partes, sino todas las pruebas a su alcance, y de evaluar la pertinencia y el valor probatorio de cada elemento de prueba".[13]

27. La evaluación de la pertinencia de las pruebas presentadas por una de las partes en la diferencia no equivale, por lo tanto, también a un examen *de novo* por parte del Grupo Especial, contrariamente a lo que sostienen los Estados Unidos.[14]

28. En consecuencia, las Comunidades Europeas mantienen respetuosamente que la solicitud de los Estados Unidos de descartar esas pruebas como inadmisibles se debe rechazar.

III. LOS ESTADOS UNIDOS NO HAN DEMOSTRADO LA EXISTENCIA DE UNA "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS"

29. Las CE están de acuerdo con Corea en que la Comisión de Comercio Internacional no había señalado ni examinado ninguna "evolución imprevista" que produjera un aumento de las importaciones en su informe ni en ningún otro lugar de su expediente.

---

[11] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 278.

[12] Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos* (*Hormonas*), AB-1997-4, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, 16 de enero de 1998, párrafo 117 ("*Comunidades Europeas - Hormonas*").

[13] *Corea - Productos lácteos*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 137 (cursiva en el original, subrayado añadido); recogido en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 150.

[14] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 283.

30. Como declaró el Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos* y en *Argentina - Calzado*

> "la evolución de las circunstancias como consecuencia de la cual las importaciones de un [producto extranjero] han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales [ha de ser] "inesperada".[15]

En cuanto a las prescripciones impuestas a las autoridades de un país que trata de adoptar medidas de salvaguardia, el Órgano de Apelación llegó asimismo a la conclusión de que:

> "la primera frase [en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994] describe determinadas circunstancias cuya concurrencia debe demostrarse de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia compatible con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994".[16]

31. Se deduce de ello que la Comisión de Comercio Internacional tenía la obligación de *demostrar* en su investigación que el aumento de las importaciones en el presente caso se produjo "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo ...".[17]

32. Las CE opinan que esa *demostración* exige una descripción verificable, es decir, una determinación en el expediente de la investigación, en la que se enuncie claramente que determinadas circunstancias constituyen una evolución imprevista. Esto impone la obligación de determinar

- las circunstancias que constituyen una evolución que produce un aumento de las importaciones;

y

- las circunstancias que demuestran que esa evolución fue inesperada.

33. Igualmente en *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación constató que:

> "El artículo XIX (...) establece determinados requisitos previos para la imposición de medidas de salvaguardia."[18]

34. Las dos últimas conclusiones del Órgano de Apelación que se acaban de mencionar ponen claramente de manifiesto que la demostración como cuestión fáctica no se puede efectuar *ex post facto*, por ejemplo en una comunicación escrita en el marco de un procedimiento de solución de diferencias. Esto entraña que la demostración de una "evolución imprevista de las circunstancias" debe constar en el informe de investigación o en otro documento de las autoridades nacionales que constituya la base para la aplicación de la medida. Por ejemplo, en *Corea - Productos lácteos* el Grupo Especial consideró que, como tenía que realizar una evaluación objetiva de las consideraciones

---

[15] *Corea - Productos lácteos*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 84; *Argentina - Calzado*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 91.

[16] *Corea - Productos lácteos*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 85; *Argentina - Calzado*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 92 (subrayado añadido).

[17] *Argentina - Calzado*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 98 (subrayado añadido).

[18] *Argentina - Calzado*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 83 (subrayado añadido).

fácticas y del razonamiento de las autoridades coreanas en el momento de la determinación, su análisis tenía que basarse en el informe de la investigación.[19] Análogamente, en *Estados Unidos - Carne de cordero* el Grupo Especial constató que en el informe de la investigación no figuraba ninguna conclusión discernible sobre la "evolución imprevista de las circunstancias" y constató una violación del artículo XIX del GATT de 1994.[20]

35. Además, en el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se impone a las autoridades competentes la obligación de enunciar en su informe "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". Si bien las alegaciones de que la prescripción fundamental de la "evolución imprevista de las circunstancias" falta son presentadas y examinadas de manera adecuada de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994, el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* constituye el "contexto" para la interpretación del artículo XIX.

36. Las CE no han constatado ninguna referencia concreta en el informe de la Comisión de Comercio Internacional a una determinación que enuncie la "evolución imprevista de las circunstancias" que causó el aumento de las importaciones de tuberías.

37. Las CE advierten que en su primera comunicación escrita, los Estados Unidos mencionan ciertas circunstancias que aparecen en el expediente de la investigación y que a su juicio constituían "una evolución imprevista de las circunstancias" pertinente de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994.[21] Esas circunstancias son:

- las previsiones de los importadores y de los productores nacionales de que la demanda seguiría siendo fuerte;
- el error de evaluación del mercado interno por parte de los productores nacionales;
- la caída de los precios del petróleo;
- la crisis financiera de Asia Oriental.

38. En opinión de las CE, las tres primeras circunstancias no constituyen ciertamente una "evolución imprevista" y no "producen" un aumento de las importaciones.

39. En primer lugar, huelga decir que una opinión equivocada por parte de la rama de producción nacional no es una justificación del apoyo de una salvaguardia contra importaciones equitativas, ni produce un aumento de las importaciones.

40. Además, las tres primeras circunstancias pueden estar vinculadas todas al carácter cíclico del sector de las tuberías, que sigue de cerca las fluctuaciones cíclicas de los precios del petróleo, circunstancia de la que se ha dado cuenta igualmente en el expediente de investigación del informe de la Comisión de Comercio Internacional.[22] Por añadidura, como máximo esas circunstancias explican

[19] *Corea - Productos lácteos*, informe del Grupo Especial, párrafo 7.59.

[20] *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia sobre las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia* ("*Estados Unidos - Carne de cordero*"), WT/DS177/R, WT/DS178/R, distribuido el 21 de diciembre de 2000, párrafos 7.31, 7.39, 7.43 y 7.44.

[21] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 230-231.

[22] Véase la determinación de la Comisión de Comercio Internacional, página II-44, a la que también se refiere Corea en su primera comunicación escrita, nota 62 de pie de página.

un cambio (a la baja) en la demanda global interna. Esto no significa que tengan ninguna conexión con las tendencias de las importaciones, en particular de las tendencias al alza, tal como prescribe el artículo XIX del GATT de 1994 y recuerda el Órgano de Apelación.

41. En cuanto a la "crisis financiera de Asia oriental" a la que hacen referencia los Estados Unidos en un pasaje de su primera comunicación escrita[23], no representa más que una "sensación" de unos "pocos productores" que contrasta de inmediato con otra "sensación" contradictoria de algunos otros productores.

42. Por consiguiente, la serie de factores, todos ellos incluidos en el informe de la Comisión de Comercio Internacional, que los Estados Unidos consiguen agrupar en sólo dos párrafos de su primera comunicación escrita, como máximo demuestra que es preciso llegar a una conclusión sobre la "evolución imprevista de las circunstancias". Una lista de factores dispares y posiblemente contradictorios no permite captar claramente qué evolución, de haber habido alguna, es realmente pertinente para la decisión de las autoridades internas, o qué "demostraba" realmente la presencia de "una evolución imprevista de las circunstancias". Las autoridades investigadoras no pueden limitarse a enumerar y hacer el inventario de los hechos: deben también tomar postura activamente. De lo contrario, bastaría con enumerar una serie de circunstancias contradictorias para cumplir la prescripción del artículo XIX sobre la "evolución imprevista de las circunstancias". No es esto lo que quiere decir el Órgano de Apelación al referirse a una "demostración".

43. Por otro lado, si no se requiriera una conclusión de las autoridades investigadoras, el Grupo Especial estaría realmente autorizado a proceder a un examen *de novo* de la determinación de la Comisión de Comercio Internacional y reemplazar la valoración inexistente de la ITC por su valoración de los hechos contradictorios enumerados.

44. A la luz de cuanto antecede, las CE solicitan respetuosamente al Grupo Especial que confirme la alegación de Corea de que los Estados Unidos no demostraron una "evolución imprevista de las circunstancias" que causara un aumento de las importaciones, tal como exigía el artículo XIX del GATT de 1994.

[23] Informe de la USITC, página II-66, mencionado en la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 231.

ANEXO A-3

COMUNICACIÓN DEL JAPÓN

(30 de marzo de 2001)

Como todavía no ha agotado su examen de las cuestiones contenidas en las comunicaciones de Corea y los Estados Unidos, el Japón desearía reservarse su derecho a formular observaciones adicionales en el momento de la reunión del Grupo Especial.

I. INTRODUCCIÓN

1. Los exportadores japoneses de tuberías están sometidos a la medida de salvaguardia de que se trata en esta diferencia. Al igual que Corea, el Japón cree que la medida y la investigación relativa a la salvaguardia que la precedió no estaban en armonía con las obligaciones de los Estados Unidos dimanantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, que en adelante se designa como "el GATT", y del Acuerdo sobre Salvaguardias ("el Acuerdo sobre Salvaguardias").

2. El Japón está preocupado por el efecto de las medidas estadounidenses inadecuadas en el presente litigio y siente asimismo preocupaciones sistémicas acerca de las prácticas relativas a las salvaguardias de los Estados Unidos en general.

3. En consecuencia, el Japón da su opinión con respecto a las siguientes cuestiones importantes que se plantean en el presente procedimiento:

- la medida correctiva estadounidense no se limitaba en el grado necesario a aliviar el daño grave, como se prescribía en el párrafo 1 del artículo XIX del GATT y en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

- la exclusión del Canadá y México de las medidas correctivas es discriminatoria y viola el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

- la investigación de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (la USITC) no probó el requisito del aumento de las importaciones, ni aportó pruebas objetivas de la existencia de un daño grave ni demostró una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la situación de la rama de producción de los Estados Unidos, tal como lo exigía el párrafo 1 del artículo XIX del GATT y el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

- los Estados Unidos interpretan erróneamente el término "evolución imprevista de las circunstancias" del artículo XIX del GATT; y

- el artículo XIX del GATT y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias exigen a una autoridad que fundamente su determinación sobre los datos del "pasado reciente" y este aspecto de la determinación está sujeto al examen de un grupo especial.

II. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS DE LOS ESTADOS UNIDOS NO SE LIMITARON EN LA MEDIDA NECESARIA A ALIVIAR CUALQUIER DAÑO GRAVE, TAL COMO LO EXIGÍA EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT Y EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

4. El Grupo Especial en *Corea - Productos lácteos* señaló que el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias impone una "obligación muy concreta": el nivel de la restricción impuesta por una medida de salvaguardia debe ser proporcional a la meta de prevenir o reparar el daño grave.[1] El Órgano de Apelación confirmó esta constatación.[2]

5. El nivel de reparación impuesto por el Presidente fue mucho más restrictivo que el recomendado por la Comisión de Comercio Internacional, que se basaba en un análisis detallado del mercado y de la situación económica. En marcado contraste con la recomendación sobre la reparación de la ITC, la reparación propuesta por el Presidente no estaba respaldada por ningún análisis. Además, era más rigurosa no sólo que la recomendación de la ITC, sino también que el nivel de restricción solicitado por la rama de producción nacional de los Estados Unidos.[3] Como el nivel de reparación impuesto por el Presidente excede del nivel recomendado por la ITC -que es la autoridad estadounidense que realizó la investigación- es totalmente imposible limitarse a "la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave", como se prescribe en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y en la misma prescripción enunciada en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT.

III. LA EXCLUSIÓN DEL CANADÁ Y MÉXICO DE LA REPARACIÓN ES DISCRIMINATORIA Y VIOLA EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

6. El principio NMF es uno de los pilares de los acuerdos GATT-OMC. En la aplicación de las medidas de salvaguardia, el principio NMF está también consagrado en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que prescribe lo siguiente:

> Las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda.

7. Los Estados Unidos no impusieron la medida a todas las importaciones después de una determinación de la existencia de un grave daño basada en un examen de todas las importaciones. Aplicaron más bien la medida de manera discriminatoria, excluyendo al Canadá y a México de su alcance.

8. Los Estados Unidos alegan, al igual que en otras diferencias anteriores, que la nota 1 de pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias les autoriza a excluir al Canadá y a México, que son los otros miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).[4] Este argumento debe ser rechazado por el Grupo Especial. Se basa en un análisis del texto incorrecto y tergiversado; por otro

[1] *Corea - Productos lácteos*, WT/DS98/R (21 de junio de 1999), en el párrafo 7.100.

[2] *Corea - Productos lácteos*, WT/DS98/AB/R (14 de diciembre de 1999), en el párrafo 96.

[3] Véase primera comunicación de Corea, en el párrafo 145.

[4] Primera comunicación de los Estados Unidos, en los párrafos 214-226.

lado, es incompatible con las decisiones del Órgano de Apelación en *Turquía - Textiles*[5], *Argentina - Calzado*[6] y *Estados Unidos - Gluten de trigo*.[7]

9. La nota 1 de pie de página prescribe que una unión aduanera podrá aplicar una medida de salvaguardia como entidad única cuando la determinación de la existencia de daño grave se basa en las condiciones existentes en la Unión Aduanera, considerada en su conjunto. Sin embargo, la nota 1 de pie de página no permite la aplicación de esa medida especial por los miembros de una zona de libre comercio. Además, incluso si lo permitiera, el argumento estadounidense no sería válido porque los Estados Unidos no cumplen los dos requisitos previos enunciados por el Órgano de Apelación en *Turquía - Textiles*: 1) no puede demostrar que la medida de salvaguardia relativa a las tuberías se introdujo en el momento de la concertación del TLCAN; y 2) incluso si pudiera, no puede probar que la concertación del TLCAN se habría impedido si no hubiera sido autorizado a introducir la medidas.[8]

10. Además, incluso si los Estados Unidos hubieran cumplido estos requisitos, su dependencia de la nota 1 de pie de página seguiría estando equivocada. En *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación sostuvo que la Argentina no podía justificar su desviación de la obligación de no discriminación que prescribe el párrafo 2 del artículo 2 basándose en la nota 1 de pie de página y en la pertenencia de la Argentina a MERCOSUR.[9] El Órgano de Apelación declaró lo siguiente:

> 106. Cuestionamos la suposición implícita del Grupo Especial de que la nota 1, párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se aplica a los hechos del asunto que examinamos. El sentido corriente de la primera frase de la nota 1 es, a nuestro juicio, que la nota sólo es pertinente cuando una unión aduanera aplica una medida de salvaguardia "como entidad única o en nombre de un Estado miembro". Según los hechos del caso que nos ocupa, la Argentina aplicó la medida de salvaguardia en cuestión después de una investigación efectuada por las autoridades argentinas sobre los efectos en la rama de producción argentina de las importaciones procedentes de todas las fuentes.
>
> 107. El MERCOSUR no aplicó estas medidas de salvaguardia, ni como entidad única ni en nombre de la Argentina. ...
>
> 108. Por consiguiente, en el momento en que las medidas de salvaguardia impugnadas en el caso presente fueron aplicadas por el Gobierno de la Argentina, estas medidas no fueron aplicadas por el MERCOSUR "en nombre de" la Argentina, sino que fueron aplicadas por la Argentina. Es la Argentina la que es Miembro de la OMC a los fines del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y es la Argentina la que aplicó las medidas de salvaguardia después de realizar una investigación sobre los productos

[5] *Turquía - Restricciones a las importaciones de productos textiles y prendas de vestir*, WT/DS34/AB/R (22 de octubre de 1999) (*Turquía - Productos textiles*), en los párrafos 42-58.

[6] *Argentina - Medida de salvaguardia sobre las importaciones de calzado*, WT/DS121/AB/R (14 de diciembre de 1999) (*Argentina - Calzado*), en los párrafos 99-114.

[7] *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas contra las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas*,WT/DS166/AB/R (22 de diciembre de 2000) (*Estados Unidos - Gluten de trigo*), en los párrafos, 93-100.

[8] *Turquía - Textiles*, párrafo 58.

[9] *Argentina - Calzado*, en el párrafo 108.

> importados en *su* territorio y sobre los efectos de esas importaciones en *su* rama de producción nacional. Por estas razones, no consideramos que la nota 1 al párrafo 1 del artículo 2 sea aplicable a las medidas de salvaguardia impuestas por la Argentina en este caso. En consecuencia, constatamos que el Grupo Especial incurrió en error al dar por sentado que la nota era aplicable y, por tanto, revocamos las constataciones y razonamientos jurídicos del Grupo Especial relativos a la nota 1 al párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.[10]

11. En el presente caso, los Estados Unidos realizaron una investigación e impusieron una medida de salvaguardia para proteger el mercado estadounidense. Como en *Argentina - Calzado*, incluso si el TLCAN fuera una unión aduanera (que no lo es), la medida de salvaguardia no se aplicó "como entidad única o en nombre de un Estado miembro".[11]

12. El caso *Argentina - Calzado* aclara que la nota 1 de pie de página no se aplica cuando un Miembro de una unión aduanera aplica una salvaguardia por su propia cuenta. La decisión aclara asimismo que, cuando una unión aduanera aplica una salvaguardia, puede hacerlo como una entidad única cuando la determinación de la existencia de un daño grave se basaba en condiciones existentes en la unión aduanera como un conjunto. Por estas razones igualmente, los argumentos estadounidenses basados en la nota a pie de página 1 deben rechazarse.

13. Por último, el recurso de los Estados Unidos a la última frase de la nota 1 de pie de página es vano. En primer lugar, como se ha demostrado más arriba, la nota 1 se aplica a las uniones aduaneras y no a las zonas de libre comercio. Por consiguiente, no están facultados para aplicar la última frase: el TLCAN es un acuerdo de libre comercio y no establece una unión aduanera.

14. Por añadidura, incluso si la última frase de la nota 1 de pie de página fuera aplicable, se limita a decir que nada de lo dispuesto en el Acuerdo sobre Salvaguardias "prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994". No dice, como los Estados Unidos afirman vanamente, que los Estados Unidos están autorizados a eximir a sus socios del TLCAN de las medidas de salvaguardia. Como se ha demostrado en el examen que se efectúa en el índice analítico del GATT, la cuestión de la relación entre los artículos XIX y XXIV del GATT se había analizado repetidas veces a lo largo de la historia del GATT y la interpretación propuesta por los Estados Unidos nunca se aceptó.[12] Por consiguiente, la última frase de la nota 1 no era ciertamente una afirmación de la regularidad de la exención de los socios de un acuerdo de libre comercio.

---

[10] *Id. e*n los párrafos 106-108 (notas omitidas; subrayado añadido).

[11] *Id.* en el párrafo 114 (cursivas en el original).

[12] *Guía de las normas y usos del GATT*, volumen 2, páginas 878 a 880 y 896 a 900 (OMC, Ginebra, 1995).

IV. LA INVESTIGACIÓN DE LA ITC DE LOS ESTADOS UNIDOS NO ESTABLECE EL AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES REQUERIDO, NO APORTA PRUEBAS OBJETIVAS DE UN DAÑO GRAVE NI DEMUESTRA UNA RELACIÓN CAUSAL ENTRE EL AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES Y LA SITUACIÓN DE LA RAMA DE PRODUCCIÓN ESTADOUNIDENSE, COMO LO EXIGE EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT Y EL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

15. En su decisión *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación aclaró que el estricto cumplimiento de cada prescripción relativa a las investigaciones sobre salvaguardias es un requisito previo para imponer medidas de salvaguardia.[13]

16. Corea ha demostrado en los párrafos 184 a 311 de su primera comunicación que la decisión de la ITC no cumplía tres de las prescripciones fundamentales establecidas en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Japón no repetirá *in extenso* la sólida argumentación presentada por Corea. Resumirá más bien los elementos esenciales de las deficiencias de la ITC.

17. En primer lugar, la ITC no demostró que se produjo un repentino, marcado y reciente aumento de las importaciones, como lo requería el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado*, para cumplir lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XIX del GATT y en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[14] En realidad, el expediente demuestra que las importaciones se redujeron durante los 12 meses anteriores a la determinación de la ITC (el "pasado reciente").[15] Además, el expediente muestra que las importaciones disminuyeron con relación a la producción interna del segundo semestre de 1998 al primer semestre de 1999.[16]

18. En segundo lugar, la ITC no demostró que la rama de producción de tuberías de los Estados Unidos fue gravemente perjudicada, como lo exige el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo* prescribe que, para cumplir lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y en el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la autoridad administradora debe incluir en su informe un razonamiento adecuado en apoyo de la determinación de la existencia de un daño grave.[17] La ITC no lo hizo. Como Corea demuestra en los párrafos 214 a 262 de su primera comunicación, las constataciones y conclusiones de los comisarios de la ITC contienen muchas incoherencias y contradicciones y el informe de la ITC no explica cómo llegaron los comisarios a sus conclusiones opuestas.

19. Además, la ITC ignoró las pruebas del "final del período" que demostraban que, en el momento en que adoptó su decisión, la rama de producción de tuberías de los Estados Unidos ya estaba recuperándose de su depresión. Una disminución temporal del rendimiento de un período de rendimiento máximo no demuestra una deficiencia amplia y sustancial de la rama de producción de los Estados Unidos que justifique una determinación afirmativa de la existencia de un daño grave.

---

[13] *Argentina - Calzado* en el párrafo 93.

[14] *Id.* en el párrafo 130.

[15] *Véase* primera comunicación de Corea en los párrafos 194-206.

[16] *Id.* en los párrafos, 207- 211.

[17] *Estados Unidos - Gluten de trigo* en el párrafo 160.

20. En tercer lugar, la ITC no demostró una relación causal entre el aumento de las importaciones y la existencia de un daño grave en la rama de producción de tuberías de los Estados Unidos, como lo exige el párrafo 1 del artículo XIX del GATT y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como Corea demuestra en los párrafos 263 a 311 de su primera comunicación, no hubo coincidencia de las tendencias entre importaciones y el rendimiento de la rama de producción estadounidense. Las tendencias de los precios se debieron a una disminución de la demanda de tuberías en los Estados Unidos y no hubo prueba alguna de que las importaciones produjeran una reducción de los precios. Además, las pruebas del expediente indican que otros factores, principalmente una reducción de la demanda de tuberías por parte de la rama de producción de petróleo y gas de los Estados Unidos fue la causa de cualesquiera daños que la rama de producción de tuberías estadounidense pueda haber sufrido. Por lo tanto, la relación de causalidad exigida por el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no existe.

V. LOS ESTADOS UNIDOS INTERPRETAN ERRÓNEAMENTE EL TÉRMINO "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS" QUE FIGURA EN EL ARTÍCULO XIX DEL GATT

21. Los Estados Unidos afirman en el párrafo 230 de su primera comunicación que Corea ha admitido que la investigación de la ITC demostraba la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Como se ha explicado más arriba, la afirmación de los Estados Unidos es defectuosa y se basa en una interpretación errónea del término "evolución imprevista de las circunstancias" que figura en el artículo XIX del GATT.

22. Como el Órgano de Apelación ha aclarado, el término "evolución imprevista de las circunstancias" no se refiere a saber si una rama de producción nacional preveía las condiciones del mercado imperantes antes de la imposición de una medida de salvaguardia. El Órgano de Apelación llegó más bien a la conclusión, de conformidad con el caso *Argentina - Calzado*, siguiente:

> Señalamos una vez más que el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, interpretado con arreglo a su sentido corriente y en relación con su contexto, pone de manifiesto que el propósito de los redactores del GATT era que las medidas de salvaguardia fueran medidas no ordinarias, cuestiones urgentes, en resumen, "medidas de urgencia". Sólo se debían invocar tales medidas de urgencia en situaciones en las que, como consecuencia de obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994, un Miembro importador se encontrase enfrentado a una evolución de las circunstancias que no hubiera "previsto" o "esperado" cuando contrajo esas obligaciones.[18]

23. Por consiguiente, el artículo XIX se refiere a las esperanzas de un Miembro con respecto al resultado del efecto de las obligaciones contraídas por el Miembro.

[18] *Id.* en el párrafo 93.

VI. EL GRUPO ESPECIAL DEBE RECHAZAR EL INTENTO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AISLAR LA DETERMINACIÓN DE LA EXISTENCIA DE DAÑO DE LA ITC DEL EXAMEN

24. Una estrategia empleada por los Estados Unidos en su primera comunicación es aislar, siempre que sea posible, aspectos de la investigación de la ITC del examen. En ninguna parte es esto más patente que en el párrafo 70, donde los Estados Unidos intentan rebatir la sugerencia racional de Corea de que la ITC debería haber examinado los datos más recientes disponibles para cumplir lo dispuesto en el artículo XIX del GATT y en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[19]

25. Los Estados Unidos sugieren que los argumentos de Corea impondrían la obligación "al Grupo Especial de sustituir su criterio por el de la USITC en cuanto al período adecuado para evaluar si existía un aumento de las importaciones", y que esto constituiría un examen no autorizado *de novo*.[20] Los Estados Unidos están en un error. Corea aduce, muy correctamente, que dado el significado llano y simple del artículo XIX del GATT y del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, tal como los interpreta el Órgano de Apelación[21], la conclusión de la ITC, que ignoraba los datos recientes, era inadecuada.

26. El Japón está de acuerdo con Corea y señala, a este respecto, que la norma de examen adecuada de las medidas de salvaguardia está enunciada en el artículo 11 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (el ESD) y no, como dan a entender los Estados Unidos, en el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994. Con arreglo al artículo 11 del ESD, el Grupo Especial "deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una valoración objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos ..."

27. Es evidente que esto es exactamente lo que Corea ha solicitado que haga el Grupo Especial. Corea ha demostrado que una evaluación objetiva lleva ineludiblemente a la conclusión de que el tratamiento dado por la ITC a los datos violaba el artículo XIX del GATT y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

VII. CONCLUSIÓN

28. El Japón agradece la oportunidad de presentar sus opiniones al Grupo Especial. Confía en que el Grupo Especial compartirá las opiniones del Japón en el sentido de que: 1) el recurso no se limitaba en la medida necesaria a la reparación de un daño grave; 2) la exclusión del Canadá y de México de la reparación es discriminatoria y viola el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias; 3) la determinación por la ITC no probaba el aumento de las importaciones requerido, no aportaba pruebas objetivas de la existencia de un daño grave ni demostraba una relación causal entre el aumento de las importaciones y la situación de la rama de producción estadounidense; 4) la interpretación de los Estados Unidos del término "evolución imprevista de las circunstancias" del artículo XIX del GATT es errónea; y 5) el artículo XIX del GATT y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias imponen a una autoridad la obligación de basar su determinación en datos del "reciente pasado" y este aspecto de la determinación está sometido al examen de un grupo especial.

---

[19] *Véase* primera comunicación de Corea en los párrafos 192-213.

[20] Primera comunicación de los Estados Unidos en el párrafo 70.

[21] *Véase* primera comunicación de Corea en los párrafos 197-200.

ANEXO A-4

DECLARACIÓN ORAL DEL CANADÁ

(12 de abril de 2001)

I. INTRODUCCIÓN

El Gobierno del Canadá agradece la oportunidad de dar a conocer sus opiniones al Grupo Especial sobre ciertas cuestiones que han surgido en esta diferencia. El Canadá se reservó su derecho a participar como tercero en este procedimiento debido a su interés sustancial en el asunto, particularmente con respecto a la alegación de Corea relativa a la exclusión del Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia sobre las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular impuesta por los Estados Unidos.

Respaldamos íntegramente las observaciones hechas por los Estados Unidos en algunas partes de su primera comunicación con respecto a esta cuestión particular. Sostenemos que el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, leído conjuntamente con los artículos I, XIII y XIX del GATT de 1994, permite la exclusión de los asociados en un acuerdo de libre comercio de la aplicación de medidas de salvaguardia. Sostenemos además que las alegaciones de Corea opuestas están desprovistas de fundamento y como tales deben ser rechazadas por el Grupo Especial.

II. ARGUMENTACIÓN

Corea plantea alegaciones jurídicas tanto con relación al GATT de 1994 como al Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a la decisión de los Estados Unidos de excluir las importaciones de tubos del Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia. Corea afirma que, al hacerlo así, los Estados Unidos incumplieron sus obligaciones con arreglo al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Corea pretende asimismo que los Estados Unidos infringieron su obligación de aplicar la cláusula de la "nación más favorecida" que se reflejaba en los artículos I, XIII y XIX del GATT de 1994.

El Canadá quedó eximido de la aplicación de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos porque la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC) llegó a la conclusión de que las importaciones de tuberías procedentes del Canadá no "contribuyeron de manera importante" a la existencia del daño grave. Esto se llevó a cabo de conformidad con las obligaciones de los Estados Unidos en virtud del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y más concretamente de su artículo 802.

Por las razones explicadas plenamente en nuestra comunicación escrita, el Canadá afirma que ni el Acuerdo sobre Salvaguardias ni el GATT de 1994 impiden a los Miembros de una zona de libre comercio excluir sus importaciones recíprocas de la aplicación de sus medidas de salvaguardia. El Canadá está más bien de acuerdo con la comunicación de los Estados Unidos en el sentido de que el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994 justifican conjuntamente esa exclusión.

Como señalaron los Estados Unidos, las medidas de salvaguardia aplicadas de conformidad con el artículo XIX no figuran entre las medidas que el párrafo 8 del artículo XXIV autoriza específicamente a los participantes en una zona de libre comercio a mantener recíprocamente en contra. El Canadá está asimismo de acuerdo con los Estados Unidos en que, en la medida en que el artículo XIX, leído conjuntamente con otros artículos del GATT de 1994, puede interpretarse para contemplar la aplicación de medidas de salvaguardia a los productos de todos los orígenes, el artículo XXIV crea una excepción limitada.

El Canadá sostiene además que esta interpretación de las disposiciones pertinentes del GATT es compatible con la interpretación del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y con la nota 1 de ese artículo. Como el Órgano de Apelación afirmó en *Argentina - Medidas de salvaguardia sobre las importaciones de calzado*, el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias contienen un "conjunto inseparable de derechos y disciplinas" y se debe dar sentido a todas las disposiciones pertinentes de esos dos acuerdos igualmente vinculantes. Como el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994 prescriben la posibilidad de exclusión de un socio de una zona de libre comercio de una medida de salvaguardia impuesta por otro Miembro parte en ese acuerdo de libre comercio, en armonía con los principios generales de la interpretación de los tratados, el Acuerdo sobre Salvaguardias debe prever también la posibilidad de esa exclusión.

III. CONCLUSIÓN

En consecuencia, el Canadá sostiene respetuosamente ante el Grupo Especial que la exclusión de un socio de una zona de libre comercio de una medida de salvaguardia no es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias ni con los artículos I, XIII o XIX del GATT de 1994.

ANEXO A-5

DECLARACIÓN ORAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

(12 de abril de 2001)

Sr. Presidente, distinguidos Miembros del Grupo Especial,

Les doy las gracias por proporcionar a las Comunidades Europeas (CE) la posibilidad de presentar sus opiniones ante ustedes en el día de hoy.

1. Este litigio plantea varias cuestiones sistémicas relacionadas con la interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias así como con los anexos del Acuerdo sobre la OMC en general. Las CE no repetirán los argumentos ya sometidos a su atención en su comunicación escrita. De hecho, aprovecharán esta oportunidad para formular unas observaciones adicionales sobre otras cuestiones, en particular:

a) la adquisición de información confidencial;

b) la exclusión de las importaciones de los socios de una zona de libre comercio del alcance de la medida;

c) la relación de causalidad.

I. INFORMACIÓN CONFIDENCIAL

2. El examen de la determinación de la ITC está estrechamente relacionado con la plena disponibilidad de todos los datos pertinentes en el expediente de la investigación de la ITC y que se habían sometido, en consecuencia, "a las autoridades estadounidenses"[1] cuando adoptaron sus conclusiones.

3. Las propias CE no han tenido acceso a los datos confidenciales que Corea ha solicitado al Grupo Especial que adquiera. Sin embargo, las observaciones de Corea que figuran en los párrafos 64-65 y 72-83 de su primera comunicación escrita sugieren firmemente que determinados datos que no se tuvieron en cuenta en la versión de que se dispuso públicamente de la determinación de la ITC podían haber sido pertinentes para la decisión efectiva de las autoridades internas.

4. Las CE desearían recordar que en *Tailandia - Perfiles* el Órgano de Apelación reconoció que todos los hechos -ya fueran confidenciales o no- deberían ser susceptibles de examen en una solución de diferencias si las autoridades nacionales habían dispuesto de ellos.[2]

5. Los Estados Unidos se oponen remitiéndose al hecho de que no han obtenido autorización para revelar información de las partes interesadas y se basan en el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo

[1] Véase el informe del Grupo Especial, *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos* ("*Corea - Productos lácteos*"), WT/DS98/R, 12 de enero de 2000, párrafos 7.30-31; comunicación de las CE, párrafo 11.

[2] Informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Derechos antidumping sobre los perfiles de hierro y acero sin alear y vigas doble T procedentes de Polonia* ("*Tailandia - Perfiles*"), WT/DS122/AB/R, 12 de marzo de 2001, párrafo 117.

sobre Salvaguardias. Sin embargo, la no obtención de una autorización de las partes interesadas no es concluyente.

6. Dicho sencillamente, los Estados Unidos no pueden seguir ambas vías. No pueden, por un lado, presentar su falta de solicitud de una autorización como una razón para su negativa a suministrar esos datos al Grupo Especial y, al mismo tiempo, justificar su medida sin autorizar que se efectúe un examen adecuado. Los Estados Unidos están efectivamente pidiendo al Grupo Especial un cheque en blanco en cuanto a la exactitud de la investigación y las conclusiones de la ITC. El Órgano de Apelación ha recordado que la norma de examen conforme al artículo 11 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias [ESD] otorga a los grupos especiales el mandato de

> "*determinar los hechos* del asunto y formular *constataciones fácticas*. En el cumplimiento de su mandato, los grupos especiales están obligados a *examinar y tomar en consideración*, no sólo las pruebas presentadas por una u otra de las partes, sino todas las pruebas a su alcance, y de *evaluar* la *pertinencia* y el *valor probatorio* de cada elemento de prueba".[3]

Las posibles tensiones entre el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo 13 del ESD no pueden suprimir este derecho de los textos de la OMC.

7. Un Miembro de la OMC -como Corea en el presente asunto- que no está en posesión de la información confidencial que figura en el expediente de la ITC no puede por definición indicar exactamente qué información confidencial se debe revelar. Los mismos principios que sirven de base a la autorización para hacer deducciones adversas -es decir, el derecho de cooperación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 13 del ESD y la disponibilidad de pruebas sobre una parte únicamente- justifican que incumba a los Estados Unidos convencer al Grupo Especial de que la información no era en absoluto pertinente para la determinación.

8. Por consiguiente, a juicio de las CE, en la medida en que pueda haber alguna duda de que la información confidencial era pertinente para la adopción de la medida objeto de examen, el Grupo Especial debe adquirir la información de que disponía la ITC, de ser necesario por medio de acuerdos concretos y en formas convenidas por las partes, y permitir que se celebre el debate apropiado al respecto.

II. LA EXCLUSIÓN DE LAS IMPORTACIONES DE LOS SOCIOS DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO DE LAS MEDIDAS DE SALVAGUARDIA ESTADOUNIDENSES ES CONTRARIA AL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

9. Corea alega que la exención estadounidense de la medida de salvaguardia violaba las prescripciones NMF establecidas en los artículos I, XIII:1 y XIX del GATT de 1994 y en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos aducen que podían excluir legítimamente las importaciones de sus asociados en acuerdos de libre comercio del alcance de su medida de salvaguardia. Consideran que el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994 leídos juntos permiten llegan a esta conclusión. En su opinión, esto lo confirma la nota 1 de pie de página del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

---

[3] *Corea - Productos lácteos*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 137 (cursiva en el original, subrayado añadido); confirmado en el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas* ("*Estados Unidos - Gluten de trigo*"), WT/DS166/AB/R, 19 de enero de 2001, párrafo 150.

10. Las CE sostienen que la determinación de la ITC y la exclusión de importaciones de los asociados del acuerdo de libre comercio de los Estados Unidos de la medida representa una flagrante violación del principio del "paralelismo" entre el alcance de la *investigación* sobre la salvaguardia y la aplicación de las *medidas de salvaguardia* establecido por el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado*.[4] En consecuencia, el Grupo Especial puede confirmar la alegación de Corea sobre la base de ese principio, que se aplica también en este caso, independientemente de la cuestión de la relación entre el Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos XIX y XXIV del GATT. A título de recordatorio, cuando defendió ese principio el Órgano de Apelación señaló que:

> "tampoco estamos convencidos de que un análisis del artículo XXIV del GATT de 1994 fuera pertinente respecto de la cuestión específica que tenía ante sí el Grupo Especial. Esta cuestión, como observó el propio Grupo Especial, es si la Argentina, *después de incluir las importaciones procedentes de todas las fuentes en su investigación sobre el "aumento de las importaciones"* de productos de calzado en su territorio y los consiguientes efectos de tales importaciones en su rama de producción nacional de calzado, *tenía justificación para excluir a otros Estados miembros del MERCOSUR de la aplicación de las medidas de salvaguardia*".[5]

El Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*[6] aplicó más recientemente el mismo principio.

11. También en *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación señaló que, dada la base de productos de la investigación en el presente caso,

> "La Argentina también debió, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 2, aplicar esas medidas a las importaciones procedentes de todas las fuentes, con inclusión de las de otros Estados miembros del MERCOSUR".[7]

12. Los hechos de este caso son sorprendentemente similares a los hechos del litigio *Argentina - Calzado*, sobre cuya base emitió su decisión el Órgano de Apelación. La investigación de la ITC se basaba igualmente en las importaciones de *todas* las fuentes, *con inclusión de* las importaciones de países con los que los Estados Unidos habían concertado el TLC, como el Canadá y México.

13. Al describir el alcance de la investigación, el informe de la ITC únicamente determina el producto por su arancel y sus características comerciales.[8] Por otro lado, no se hace ninguna referencia al origen de los productos.

---

[4] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas sobre las importaciones de calzado* ("*Argentina - Calzado*"), WT/DS121/AB/R, 12 de enero de 2000, párrafo 111; véase también el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidad Europeas* ("*Estados Unidos - Gluten de trigo*"), WT/DS166/R, 31 de julio de 2000, párrafo 8.170.

[5] *Argentina - Calzado*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 109 (cursivas añadidas).

[6] *Estados Unidos - Gluten de trigo*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 100.

[7] *Argentina - Calzado*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 112.

[8] Informe de la USITC, páginas I-7 - I-8; nota 1 de pie de página de la página I-3.

14. Al examinar las importaciones y constatar que habían aumentado, la ITC se remitió a los datos relativos a las importaciones de todas las fuentes[9], que son los que figuran en el cuadro C-1 adjuntado al informe de la ITC.

15. La evaluación de las tendencias al aumento de las importaciones fue, por supuesto, una de las medidas preliminares para adoptar una medida de salvaguardia, y concretamente preliminar a la evaluación de la existencia de un "daño grave".

16. Al examinar además la parte del mercado interno controlada por los productores estadounidenses en comparación con la parte del mercado de importaciones, la ITC se remitió al mismo cuadro global.[10]

17. Una vez más, al iniciar su análisis de la causalidad, la ITC examinó el aumento de las importaciones[11] y constató que "el aumento de las importaciones y el cambio consiguiente en la participación en el mercado de la rama de producción nacional con respecto a las importaciones se produjo en la misma época en que la rama de producción nacional pasó de un buen rendimiento a un mal rendimiento". Esta conclusión y su análisis precedente del aumento de las importaciones se basaron asimismo en el cuadro C-1.[12]

18. Las medidas precedentes en la investigación de la ITC corresponden ampliamente a las descritas en el artículo 2 y en los párrafos 2 a) y b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Ambas disposiciones deben cumplirse antes de que se pueda efectuar una determinación de la existencia de un "daño grave" de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, es obvio que la determinación global del aumento de las importaciones y de la existencia de un "daño grave" se llevó a cabo teniendo en cuenta, entre otras cosas, las importaciones del Canadá y de México.

19. El hecho de que la ITC efectuara una constatación de causalidad separada con respecto a sus socios de la zona de libre comercio no afecta a la conclusión precedente, el análisis que desembocó en la determinación de la ITC se sigue basando en las importaciones del Canadá y de México y la medida no es "paralela" a este hecho.

20. Además, las justificaciones concretas dadas por la ITC para excluir las importaciones de los miembros del TLCAN podrían aplicarse a otras importaciones que estuvieron con el tiempo sujetas a las medidas. La exclusión de las importaciones de los países del TLCAN no tiene, por lo tanto, ninguna otra razón que su origen.

21. Las importaciones del Canadá se excluyeron porque supuestamente no causaron daños debido a su reducido volumen.[13] Sin embargo, las importaciones de, por ejemplo, el Reino Unido fueron incluso más reducidas, pero eso no impidió que se llegara a la conclusión de que esas importaciones habían causado un daño y, por consiguiente, la aplicación de la medida.

---

[9] Informe de la USITC, página I-14, que se refiere al valor total de las importaciones en el cuadro C-1. Este total incluye las importaciones procedentes del Canadá y México.

[10] Informe de la USITC, página I-18, nota 98 de pie de página.

[11] Informe de la USITC, páginas I-23 y siguientes.

[12] Informe de la USITC, página I-24, texto en las notas de las páginas 145-147.

[13] Informe de la USITC, página I-35.

22. En cuanto a las importaciones de México, es posible que fueran contrarias a la tendencia durante un año (1998), es decir, es posible que disminuyeran mientras las otras importaciones aumentaban. Pese a eso, su volumen fue muy importante -el primero o el segundo proveedor extranjero[14]-, a lo largo del período global (1994 - primer semestre de 1999) que analizó la ITC para adoptar su determinación.

23. En cualquier supuesto, las condiciones sin reservas en que se estableció el principio del paralelismo simplemente no autorizan distinciones del tipo que intentó hacer la ITC. El único factor pertinente considerado por el Órgano de Apelación es saber si las autoridades investigadoras llegaron a la conclusión de que las prescripciones relativas a la imposición de una medida se cumplieron mediante la investigación de determinadas importaciones, y teniendo en cuenta las tendencias y los efectos de esas importaciones.

24. Al igual que las autoridades argentinas, la ITC investigó las importaciones procedentes de todas las fuentes y luego excluyó las importaciones de los socios de la zona de libre comercio de su medida. Si no se consideró que las importaciones de los países miembros de la zona causaron un daño grave, esa conclusión se tomó sólo *a posteriori*, es decir, después de haber sido utilizadas para constatar un "aumento de las importaciones" y la existencia de un "daño grave". En consecuencia, no está justificada la adopción de una solución diferente de la adoptada en *Argentina - Calzado*.

25. Las CE quisieran asimismo recordar que muy recientemente en el caso *Estados Unidos - Gluten de trigo* el Órgano de Apelación aplicó de nuevo el principio del paralelismo y llegó a la conclusión de que la ITC no podía haber excluido las importaciones del Canadá de su medida de salvaguardia porque

> "no estableció explícitamente que las importaciones procedentes de todas las fuentes, con exclusión del Canadá, habían cumplido las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, conforme prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias".[15]

Esta constatación se efectuó pese a que el Órgano de Apelación reconoció que la ITC había "examinado la importancia de las importaciones del Canadá por separado". Por consiguiente, no hay ninguna diferencia con respecto al presente caso.

26. Además, contrariamente a lo que la ITC parece haber sugerido[16] la constatación global de la ITC de la relación de causalidad podía ciertamente no haber sido la misma si las importaciones de México y el Canadá se hubieran excluido. Sobre la base de los hechos que figuran en el expediente, y en particular del volumen global importante de las importaciones del Canadá y México, no se puede dar por supuesto que las conclusiones relativas a la existencia de daño no habrían cambiado si no se hubieran tenido en cuenta esas importaciones. En consecuencia, no cabe llegar a la conclusión de que la metodología de la ITC equivale de hecho a la observancia del principio del paralelismo.

27. En vista de cuanto antecede, no se justifica la exclusión por parte de la ITC de las importaciones de sus asociados del TLCAN del alcance de su medida.

---

[14] Informe de la USITC, página I-33.

[15] *Estados Unidos - Gluten de trigo*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 98.

[16] Informe de la USITC, página I-26, nota 168 de pie de página.

III. EL ANÁLISIS DE LA CAUSALIDAD DE LA ITC NO CORRESPONDE A LAS PRESCRIPCIONES DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

28. Las CE comparten la conclusión de Corea de que la crisis temporal de la rama de producción de tuberías no equivalía a un "menoscabo general significativo" y por tanto a un "daño grave" tal como prescribía el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

29. Sin embargo, incluso si se deja de lado la cuestión de la existencia de un daño grave, existen tres defectos fundamentales adicionales en la determinación de la causalidad de la ITC:

a) la falta de "coincidencia en las tendencias" entre las importaciones y el rendimiento de la rama de producción nacional;

b) la falta de una "no atribución" adecuada a las importaciones de los efectos de "otros factores";

c) la "mala atribución" de los efectos perjudiciales a las importaciones de productos especiales.

III.1 NO COINCIDENCIA EN LAS TENDENCIAS

30. En primer lugar, en el período sobre el que la ITC basa sus conclusiones sobre la "coincidencia de tendencias", es decir, 1998 y el primer semestre de 1999, las importaciones estaban realmente *disminuyendo* en lugar de aumentar. Este aspecto se señala claramente en la primera comunicación escrita de Corea[17] y las CE no reiterarán esos argumentos.

III.2 LA FALTA DE UNA "NO ATRIBUCIÓN"

31. En segundo lugar, la prueba aplicada por la ITC a "otros factores" no corresponde al párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias ni a la prueba analítica elaborada por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo.*

32. El Órgano de Apelación elaboró una prueba en tres etapas: 1) la distinción de los efectos perjudiciales de las importaciones de los de otros factores; 2) la atribución de esos efectos a un aumento de las importaciones y a otros factores pertinentes; 3) como etapa final, la determinación de si existe "una relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y la existencia de un daño grave que entrañe "una relación auténtica y sustancial de causa a efecto".[18]

33. Las dos primeras etapas reflejan las prescripciones establecidas en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, el Órgano de Apelación exigió que las autoridades competentes atribuyan a las importaciones y a todos los demás factores el daño causado por ellas *antes* de evaluar finalmente la relación entre el aumento de las importaciones y el daño grave ("*la* relación de causalidad"). Este "orden" es puesto claramente de manifiesto por la referencia del Órgano de Apelación al establecimiento de la "relación causal" como "*última fase*".[19]

---

[17] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 266-272.

[18] *Estados Unidos - Gluten de trigo*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 69.

[19] *Estados Unidos - Gluten de trigo*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 69.

34. El propio Órgano de Apelación aclaró que la meta del examen de "otros factores" es garantizar la "no atribución" a las importaciones del daño efectivamente causado por esos factores:

> "Con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es fundamental que las autoridades competentes examinen si otros factores, que no sean el aumento de las importaciones, causan daños simultáneamente. Si las autoridades competentes no llevan a cabo este examen, *no pueden asegurar que el daño causado por otros factores no se "atribuya" al aumento de las importaciones*"[20],

y, por consiguiente, que ese daño

> "no se trate como si fuera un daño causado por el aumento de las importaciones, cuando no lo es".[21]

35. La misma preocupación manifestada por el Órgano de Apelación hace hincapié también en la prescripción que figura en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias de aplicar una medida únicamente en la medida en que sea necesario para reparar "el daño grave".

36. La obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 5 es la ampliación lógica de la prescripción de no atribuir los efectos de otros factores a las importaciones que figura en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por la misma razón, el párrafo 1 del artículo 5 sólo puede tener su pleno significado si la no atribución de "otros factores" se ha efectuado en el contexto de la investigación.

37. La forma en que el Órgano de Apelación aplicó su prueba a la determinación de la ITC en el caso *Gluten de trigo* confirma también que una "relación auténtica y sustancial" tiene que examinarse a la luz del análisis de la "no atribución".

38. El Órgano de Apelación señaló que las autoridades estadounidenses no habían "evaluado adecuadamente las complejidades de esta cuestión" que le habían sometido (en ese caso, "la relación entre el aumento de la capacidad media, los aumentos de las importaciones y la situación general de la rama de producción nacional").[22] En consecuencia, llegó a la conclusión de que la ITC no había demostrado de manera adecuada que los factores distintos de las importaciones no se habían atribuido y, por lo tanto, no se podía haber establecido la existencia de la '"relación de causalidad', que requiere el párrafo 2 b) del artículo 4 entre el aumento de las importaciones y el daño grave".

39. En el presente caso también, incluso cuando las autoridades estadounidenses evaluaron que determinados factores distintos de las importaciones eran "menos importantes que" el aumento de las importaciones, no extrajeron las consecuencias necesarias y adecuadas, es decir, no procedieron a la no atribución, de manera que la atención central del análisis pudo pasar a la relación entre las importaciones y el daño grave. Antes de eso, no se pudo observar una relación "auténtica" porque la relación sigue "interrelacionada" con la repercusión de otros factores.

40. Las CE desearían asimismo recordar que en *Estados Unidos - Carne de cordero* el Grupo Especial procedió al mismo tipo de análisis indicado por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo* y constató una violación del párrafo 2 b) del artículo 4 porque determinados "otros

---

[20] *Estados Unidos - Gluten de trigo*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 91.

[21] *Estados Unidos - Gluten de trigo*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 69.

[22] *Estados Unidos - Gluten de trigo*, informe del Órgano de Apelación, párrafos 91 y 90.

factores", aunque no se consideraban "insignificantes", no habían inducido a la ITC a la "no atribución".[23]

41. En opinión de las CE los siguientes "otros factores" en particular no fueron analizados de manera adecuada por la ITC.

1. Tendencias en la rama de producción de petróleo y gas

42. Si de la investigación de la ITC surgió cualquier coincidencia en las tendencias de los indicadores económicos más que entre las importaciones y la situación de la rama de producción esta coincidencia se dio entre el mercado del petróleo y el gas y la rama de producción de tuberías. Esto lo ha señalado correctamente Corea en su primera comunicación escrita.[24]

43. La ITC reconoció que la situación en la rama de producción de petróleo y gas contribuía obviamente al daño grave.[25] Incluso los productores estadounidenses reconocieron que la demanda en el mercado de petróleo, gas y energía era un factor principal que afectaba a la demanda de tuberías.[26]

44. Sin embargo, la ITC no extrajo las conclusiones necesarias, tal como lo requería el Acuerdo sobre Salvaguardias y el Órgano de Apelación. Lo que se puede deducir del informe de la ITC es que la repercusión de este factor no fue mayor que la de las importaciones, pero no se da ninguna explicación de cómo este factor importante "no fue atribuido" a las importaciones.

45. Además, la repercusión de este factor sobre la situación de la rama de producción nacional debería haber inducido a la ITC a realizar un análisis del tipo efectuado por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo* con respecto a "otro" factor particularmente importante en ese asunto, a saber, el aumento de la capacidad. Ésta habría sido la manera de tener plenamente en cuenta la complejidad de la relación entre las tendencias en la rama de producción de petróleo y gas, los aumentos de las importaciones y la situación general de la rama de producción nacional.[27]

2. Competencia de otros productores nacionales (es decir, recién incorporados al mercado)

46. La rama de producción estadounidense ya se encontraba en una situación de utilización relativamente reducida de la capacidad en el momento de iniciarse el período de la investigación. A pesar de ello, aumentó constantemente su capacidad.[28] No sólo se incrementó el 8 por ciento entre 1994 y 1998, como señaló la ITC en su determinación.[29] En los datos provisionales de 1999, se produjo un aumento similar, probablemente debido a la incorporación de dos nuevos productores al mercado interno.[30] Este nuevo aumento no fue obviamente insignificante y la ITC no lo analizó

---

[23] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia sobre las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia* ("*Estados Unidos - Carne de cordero*"), WT/DS177/R, WT/DS178/R, 21 de diciembre de 2000, párrafos 7.277-7.279.

[24] Primera comunicación de Corea, párrafos 291-294.

[25] Informe de la USITC, páginas I-28 y II-11.

[26] Informe de la USITC, página II-45.

[27] *Estados Unidos - Gluten de trigo*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 90.

[28] Informe de la USITC, página II-22, cuadro 5.

[29] Informe de la USITC, página I-30.

[30] Informe de la USITC, páginas II-21 y I-30.

adecuadamente para asegurar su "no atribución" a las importaciones. La ITC únicamente examinó el aumento del 8 por ciento entre 1994 y 1998 y llegó simplemente a la conclusión de que "la competencia entre los productores nacionales no fue una causa más importante de la existencia de daño grave".[31]

3. Desplazamiento de la producción de productos tubulares para campos petroleros a tuberías

47. La ITC señaló cierto desplazamiento de la producción de productos tubulares para campos petroleros a la producción de tuberías, pero consideró que no estaba "*claro* que la producción se desplazara a las tuberías ... en cantidades sustanciales".[32] La ITC llegó, no obstante, a una conclusión[33], que se circunscribe a la prescripción legal de que este factor no constituye "una causa más importante del daño grave" que el aumento de las importaciones.

48. En primer lugar, si la magnitud de este factor no fuera absolutamente evidente, incumbía a la ITC aportar aclaraciones. En *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación estuvo en desacuerdo con la constatación del Grupo Especial de que las autoridades competentes

> "sólo deben examinar los 'otros factores' que las partes interesadas en la investigación nacional señalen *claramente* a su atención"[34]

y llegaron a la conclusión de que

> "las autoridades competentes deben iniciar actuaciones adicionales de investigación, cuando lo requieran las circunstancias, a fin de cumplir su obligación de evaluar todos los factores pertinentes".[35]

49. La ITC no habría podido ciertamente recurrir a la "no atribución" a las importaciones de los efectos de otra posible causa de un grave daño sin evaluar su repercusión exacta.

50. Además, como la ITC procedió, no obstante, a hacer una constatación y no calificó esos factores como "insignificantes", se debe haber asegurado de que la repercusión de esos factores no se atribuyó a las importaciones.

4. Caída de los mercados de exportación

51. La ITC determinó que las exportaciones estadounidenses se habían reducido del 13,5 por ciento de producción en 1997 a prácticamente cantidades insignificantes.[36] Esto no significa que la repercusión en el mercado interno haya sido muy reducida y la propia ITC reconoció que la tendencia

---

[31] Informe de la USITC, página I-30.

[32] Informe de la USITC, páginas I-30 y I-31.

[33] Informe de la USITC, página I-30.

[34] *Estados Unidos - Gluten de trig*o, informe del Órgano de Apelación, párrafo 56 (cursivas en el original).

[35] *Estados Unidos - Gluten de trigo*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 55.

[36] Informe de la USITC, páginas II-22-II-23, cuadros 5 y 6. Este porcentaje se obtiene estableciendo una relación entre los datos sobre la producción que figuran en el cuadro 5 y los envíos de exportación indicados en el cuadro 6.

a la baja de las exportaciones empeoró la situación.[37] Sin embargo, la ITC llegó de nuevo a la conclusión de que la reducción de las exportaciones no era una causa más importante que el aumento de las importaciones y no adoptó ninguna otra medida para garantizar la "no atribución".

III.3 "ATRIBUCIÓN DEFECTUOSA" DE LOS EFECTOS PERJUDICIALES SOBRE LAS IMPORTACIONES DE PRODUCTOS ESPECIALIZADOS

52. Las CE observan que en el curso de la investigación se señaló que determinados productos incluidos en el ámbito de la investigación -las tuberías de inducción de alta frecuencia de más de 6 pulgadas de diámetro- se importaban para una aplicación especial (tuberías de aguas profundas) en la que no podían ser efectivamente sustituidas por los productos fabricados por la "rama de producción nacional" identificados por la ITC. Se señaló además que no había ninguna producción nacional de esos productos especializados.[38]

53. Independientemente de que los productos de inducción de otra frecuencia se constató que eran "similares" a los productos fabricados por los productores identificados como la "rama de producción nacional", en vista de las circunstancias más arriba mencionadas no podían en absoluto haber tenido relación con la situación de la "rama de producción nacional" en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como la ITC estaba consciente de esta aplicación diferente, y de la falta de competencia con la "rama de producción nacional", debería haber examinado la repercusión de esos productos especializados en la rama de producción nacional como otro "factor pertinente" conforme al párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

54. Como se ha señalado, en *Estados Unidos - Gluten de trigo* el Órgano de Apelación ha pedido a las autoridades nacionales de los Miembros que examinen otros factores incluso cuando no "se hayan planteado claramente". *A fortiori* se les pidió que los evaluaran en casos, como en el presente, en que se había planteado abiertamente el asunto y se había sometido a las autoridades competentes.

55. Como la ITC no procedió a la "no atribución" ni examinó de manera apropiada todos los factores pertinentes, no pudo analizar si existía una "relación auténtica y sustancial" entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

56. Teniendo en cuenta cuanto antecede, el examen de la ITC de los "otros factores" en la investigación sobre las tuberías no fue compatible con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, las CE afirman respetuosamente que el Grupo Especial debería sostener la reclamación de Corea.

[37] Informe de la USITC, página I-31.

[38] Informe de la USITC, página I-9 y notas 20- 21; páginas II-19, 48-49.

ANEXO A-6

DECLARACIÓN ORAL DEL JAPÓN

(12 de abril de 2001)

1. Sr. Presidente, Miembros del Grupo Especial, el Japón acoge con satisfacción la posibilidad de presentar sus opiniones oralmente en este procedimiento.

2. Los exportadores de tuberías del Japón, al igual que los de Corea, están sometidos a la medida de salvaguardia estadounidense de que se trata en esta diferencia. Además, el Japón siente preocupaciones sistémicas acerca de las prácticas de salvaguardia de los Estados Unidos en general. Voy a resumir ahora las opiniones del Japón, algunas de las cuales se manifestaron de manera más pormenorizada en la comunicación presentada por el Japón como tercero.

3. En primer lugar, la medida no se limitó en el grado necesario a reparar cualquier daño grave. La medida impuesta por el Presidente de los Estados Unidos, que no estaba respaldada por ningún análisis, fue mucho más restrictiva que la recomendada por la USITC, que se basaba en un análisis detallado del mercado y de la situación económica. Por lo tanto, no puede de ninguna manera limitarse "a la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave", como lo impone el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.

4. En segundo lugar, la exclusión del Canadá y México de la reparación es discriminatoria y viola el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que exige la aplicación de una medida a un "producto importado independientemente de la fuente de donde proceda".

5. La nota 1 del Acuerdo, sobre la que se basan los Estados Unidos, no se aplica en esta diferencia. La nota se refiere únicamente a las uniones aduaneras que aplican una medida de salvaguardia consideradas en su conjunto. El TLCAN no es una unión aduanera. Además, incluso si la nota 1 de pie de página se aplicara a las zonas de libre comercio (cosa que no sucede), la medida de salvaguardia de que se trata no fue aplicada por el TLCAN en nombre de los Estados Unidos; los Estados Unidos aplicaron la medida por su propia cuenta.

6. En tercer lugar, la investigación de la USITC no cumple las prescripciones del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994. La investigación de la USITC: a) no establece un aumento repentino, marcado y reciente de las importaciones; b) no aporta pruebas objetivas de que la rama de producción de tuberías estadounidense resultó gravemente perjudicada; y c) no demuestra una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y cualquier daño causado a la rama de producción estadounidense.

7. En cuarto lugar, los Estados Unidos interpretan incorrectamente el término "evolución imprevista de las circunstancias" del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994. Ese término no plantea, como pretenden los Estados Unidos, saber si una rama de producción nacional preveía las condiciones de mercado imperantes antes de la imposición de una medida de salvaguardia. Se refiere más bien a las previsiones de un Miembro con respecto a las consecuencias de la liberalización del comercio (o más exactamente los efectos comerciales resultantes de las nuevas obligaciones del GATT contraídas y de la reducción de los aranceles).

8. Por último, el Grupo Especial debe rechazar el intento de los Estados Unidos de aislar la determinación del daño efectuada por la USITC del examen. La norma de examen adecuada de las medidas de salvaguardia está establecida en el artículo 11 del ESD que impone al Grupo Especial la obligación de "hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido". Por lo tanto, el Grupo Especial debe realmente determinar si la USITC se equivocó al no examinar los datos más recientes disponibles.

ANEXO A-7

DECLARACIÓN ORAL DE MÉXICO

(12 de abril de 2001)

I. INTRODUCCIÓN

Distinguidos miembros del Grupo Especial:

Deseo darles las gracias en nombre de México por permitirnos explicar nuestro punto de vista con respecto al caso de que se trata y aprovecho esta oportunidad para expresar nuestro agradecimiento por la importante labor que están realizando. La interpretación adecuada de las disposiciones que rigen la aplicación y la exclusión de medidas de salvaguardia en una zona de libre comercio es de vital importancia para proporcionar seguridad y previsibilidad al sistema comercial multilateral. México tiene un considerable interés en este caso, tanto desde el punto de vista del comercio como del punto de vista sistémico. Nos preocupa, entre otras cosas, la peculiar interpretación de Corea (compartida por el Japón) de la manera en que se deben aplicar las medidas de salvaguardia.

Antes de entrar en el fondo de la cuestión, quisiera expresar la profunda preocupación de México por el hecho de que los procedimientos de trabajo del presente Grupo Especial no proporcionaron la traducción en español de las comunicaciones escritas de las partes en la diferencia o de los terceros. Ello no sólo ha repercutido en nuestros derechos como Miembros de esta Organización, sino que nos ha planteado numerosos problemas prácticos. Confiamos en que en los futuros procedimientos de solución de diferencias se protegerán los derechos de terceros a recibir los documentos en lo que es un idioma oficial de la OMC.

II. ARGUMENTOS JURÍDICOS

En lo que concierne a los argumentos relativos a la exclusión de México y el Canadá de la aplicación de la salvaguardia, aunque los Estados Unidos ya han presentado una respuesta satisfactoria, conviene destacar algunos elementos para ayudar a resolver el asunto.

En primer lugar, como lo mencionaron los Estados Unidos, nadie está impugnando el hecho de que la decisión de excluir a México de la aplicación de la salvaguardia se adoptó de conformidad con las obligaciones de los Estados Unidos derivadas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en adelante designado como TLCAN), y más concretamente con su artículo 802.

En segundo lugar, hay dos principios básicos que regulan el sistema comercial multilateral: i) los Miembros de esta Organización tienen el derecho de crear zonas de libre comercio con miras a facilitar las transacciones comerciales entre los territorios aduaneros integrantes; ii) las otras disposiciones del GATT de 1994, en particular el principio de la nación más favorecida (véanse los artículos I, XIII.1 y XIX), no pueden menoscabar el ejercicio de ese derecho.

Como todos sabemos, el párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT de 1994 define una zona de libre comercio como una zona en la que los territorios aduaneros que la constituyen eliminan los derechos de aduanas y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas entre ellos. Cuando un acuerdo o tratado que establece una zona de libre comercio (como sucede con el TLCAN) prevé que las salvaguardias no se aplicarán a los productos procedentes de los territorios que lo integran, esto no es sólo compatible con el párrafo 8 b) del artículo XXIV, sino que también está en armonía con el propósito de ese artículo, que es "facilitar el comercio". Este criterio lo confirmó el Órganos de Apelación en *Turquía - Textiles* cuando señaló que el artículo XXIV del GATT de 1994 debe

interpretarse teniendo en cuenta que el objetivo de una unión aduanera (o de una zona de libre comercio) era precisamente "facilitar el comercio".

Análogamente, observamos que el artículo XIX no figura entre las restricciones que, con arreglo al párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT de 1994, pueden mantenerse dentro de una zona de libre comercio cuando es necesario. Esto significa que la eliminación de "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" incluye la eliminación de la aplicación de medidas de salvaguardia.

Observamos que Corea aduce que la exclusión de México de la aplicación de la medida de salvaguardia ha perjudicado a los otros proveedores históricos. Todo perjuicio causado a los exportadores coreanos se debe de hecho al recargo aplicado a un porcentaje de sus exportaciones. El hecho de que el mercado estadounidense deba reemplazar las importaciones coreanas por importaciones mexicanas y canadienses o por la producción interna o hallar sustitutivos al producto en cuestión no beneficia ni perjudica a las exportaciones coreanas.

Simultáneamente, el Japón alega que las prescripciones para acogerse a la protección del artículo XXIV del GATT no se cumplieron. A este respecto, desearíamos simplemente señalar que lo que se está debatiendo es la facultad para excluir a las partes en el TLCAN de la aplicación de una salvaguardia y no la imposición de la salvaguardia en sí. En consecuencia, podemos afirmar que: i) el establecimiento de la zona de libre comercio prescribía de hecho esa exclusión, y ii) la falta de garantía de la eliminación de la reglamentación restrictiva del comercio como las salvaguardias habría repercutido negativamente en el establecimiento de una zona de libre comercio.

Pasaré ahora a la cuestión de la última frase de la nota 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, a este respecto, desearía hacer sólo dos observaciones generales.

La primera de esas observaciones es muy sencilla: la última frase de la nota 1 dice lo siguiente: "Ninguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994". No dice que la disposición se aplica únicamente al párrafo 8 a) (uniones aduaneras) y que excluye las zonas de libre comercio (párrafo 8 b)). Mantener, como hace el Japón, que esta nota es aplicable a las uniones aduaneras únicamente equivale a menoscabar los derechos de México conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias en violación de los artículos 3 y 19 del ESD.

Nuestra segunda observación se refiere a la relación entre el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994. La interpretación con arreglo a la cual los derechos conferidos por el artículo XXIV del GATT son aplicables únicamente a las disposiciones de ese Acuerdo y no se extienden al Acuerdo sobre Salvaguardias es incorrecta. Como sabemos, el Órgano de Apelación ha dejado claro que el GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias contienen disposiciones del mismo Acuerdo, el "Acuerdo sobre la OMC", y por tanto representan un "conjunto inseparable de derechos y disciplinas que se deben considerar conjuntamente"; y que "cualquier medida de salvaguardia debe conformarse a las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994". Esta misma interpretación ha sido sostenida con respecto a otros Acuerdos de la OMC, lo que confirma que los derechos dimanantes del GATT (en este caso en virtud del artículo XXIV) no pierden su vigencia cuando se examina otro acuerdo en la esfera del comercio de mercancías.

III. CONCLUSIÓN

De acuerdo con las anteriores consideraciones, solicitamos respetuosamente al Grupo Especial que examine de manera meticulosa la índole de la exclusión a la luz del objetivo del artículo XXIV del GATT y que confirme la interpretación de que los Miembros tienen el derecho, en virtud del artículo XXIV, de excluir a sus socios de una zona de libre comercio de la aplicación de medidas de salvaguardia y que este derecho es válido de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

ANEXO B

Respuestas de las partes a las preguntas formuladas

Índice		Página
Anexo B-1	Respuestas de Corea a las preguntas del Grupo Especial	B-2
Anexo B-2	Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial y Corea	B-20
Anexo B-3	Respuestas del Canadá a las preguntas dirigidas por el Grupo Especial a los terceros	B-73
Anexo B-4	Respuestas de las Comunidades Europeas a las preguntas dirigidas por el Grupo Especial a los terceros	B-76
Anexo B-5	Respuestas del Japón a las preguntas dirigidas por el Grupo Especial a los terceros	B-91
Anexo B-6	Respuestas de México a las preguntas dirigidas por el Grupo Especial a los terceros	B-96
Anexo B-7	Respuestas de Corea a las preguntas del Grupo Especial en la segunda reunión con las partes	B-100
Anexo B-8	Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial en la segunda reunión con las partes	B-107

ANEXO B-1

RESPUESTAS DE COREA A LAS PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL

(7 de mayo de 2001)

I. INTRODUCCIÓN

Antes de responder a las preguntas del Grupo Especial, Corea desea aprovechar esta oportunidad para señalar que el Órgano de Apelación dio a conocer el 1º de mayo de 2001 su decisión en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*. En opinión de Corea, esa decisión es de suma utilidad para evaluar las cuestiones que el Grupo Especial tiene ante sí en estos procedimientos. Las limitaciones de tiempo no han permitido a Corea incorporar un análisis de esa decisión en su respuesta a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, aunque Corea considera que sus posiciones están en conformidad con los puntos de vista expresados por el Órgano de Apelación. Corea ha tratado, en lo posible, de incorporar referencias a la decisión del Órgano de Apelación en su réplica, y celebra la oportunidad de estudiar más cabalmente las consecuencias de esta decisión en la próxima reunión del Grupo Especial.

i) El aumento de las importaciones

3. En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación declaró que el aumento de las importaciones tenía que ser, entre otras condiciones, "lo bastante reciente" para causar o amenazar con causar un daño grave. a) ¿En qué grado tiene que ser "reciente" el aumento de las importaciones, en relación con la fecha de la decisión de la autoridad competente de aplicar una medida de salvaguardia? b) ¿Cuál es el período de tiempo mínimo que una rama de producción nacional necesitaría para presentar una solicitud tras un aumento súbito de las importaciones? c) En el caso actual, ¿podría la rama de producción estadounidense de tuberías haber presentado una solicitud antes de la fecha en que lo hizo? Sírvanse explicarlo. d) ¿Podría la USITC haber llegado a su determinación antes de la fecha en que lo hizo? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

a) ¿En qué grado debe ser reciente?

La posición de Corea es que el aumento "reciente" de los niveles de importación tiene que haberse producido en el período inmediatamente anterior a la decisión de la autoridad. Esto permite concluir que el último período anual es el "período reciente", y que una disminución en el período de seis meses correspondiente a los datos provisionales constituiría la prueba más pertinente sobre el período reciente.[1]

La interpretación de Corea se origina en la advertencia del Órgano de Apelación, en los asuntos *Argentina - Calzado* y *Corea - Productos lácteos*, de que las medidas de salvaguardia están reservadas para situaciones de urgencia y, por lo tanto, los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias

[1] Un período de un año debe bastar para evaluar si una tendencia de las importaciones a la disminución (después de su aumento) es suficientemente sostenido para que las importaciones no hayan "aumentado en tal cantidad ...". Véase el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

deben interpretarse estrictamente.[2] Sólo un criterio prudente acerca de la cuestión del "período reciente" puede asegurar que el aumento de las importaciones haya sido "lo bastante reciente" para cumplir el requisito del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3]

El concepto de "reciente" es decisivo en el fundamento del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Las medidas aplicadas a las importaciones con arreglo al artículo XIX y al Acuerdo sobre Salvaguardias tienen por propósito reparar un daño grave actual o inminente; no un daño pasado.

En este caso, las consecuencias jurídicas de los textos del artículo XIX del GATT de 1994 y del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, junto con las interpretaciones del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, son las siguientes:

a) La expresión "han aumentado ... en tal cantidad" se refiere al momento en que la autoridad dicta su decisión. Aquí, el período "reciente" se caracteriza por una disminución sostenida, en términos absolutos, de los niveles de importación que comenzó en el segundo semestre de 1998 y prosiguió hasta el final del período objeto de investigación, junto con la disminución del nivel de las importaciones en relación con la producción en el semestre inmediatamente anterior a la decisión de la USITC. Ésta era la situación actual.

b) No es adecuado analizar las importaciones de 1999 remitiéndose únicamente a igual período de un año antes y desconociendo los seis meses inmediatamente anteriores. El párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a tomar en consideración todos los factores pertinentes respecto del aumento de las importaciones, incluyendo "el ritmo y la cuantía".[4]

c) Concretamente, teniendo en cuenta la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* ("las importaciones recientes y no sólo las tendencias ... durante cualquier otro período de varios años")[5], la determinación de lo que es "reciente" no puede referirse a varios años. Las "importaciones recientes" son las realizadas en el último año del período, y las tendencias más recientes son las más significativas.

---

[2] Véase el informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/AB/R ("*Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*"), párrafo 94 ("su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos").

[3] Véase, por ejemplo, *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 130 ("… el uso del presente en la expresión inglesa *'is being imported'* [en la versión española 'han aumentado'] que se hace tanto en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias como en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 indica que es necesario que las autoridades competentes examinen las importaciones recientes … La expresión *'is being imported'* entraña que el aumento de las importaciones debe haber sido súbito y reciente"); véase también el párrafo 131.

[4] Carecemos de información sobre la cuantía de la disminución relativa de las importaciones porque es confidencial, pero los Estados Unidos han permitido (en la primera reunión sustantiva) que el Grupo Especial efectuara sus propios cálculos sobre las tendencias de la importación en términos relativos. Teniendo en cuenta que la producción interna de los Estados Unidos aumentó en el primer semestre de 1999 (determinación de la USITC, informe interno, página II-20) y las importaciones disminuyeron en el primer semestre de 1999 (carta de los Estados Unidos de 16 de febrero), en el primer semestre de 1999 las importaciones disminuyeron en relación con la producción interna.

[5] *Argentina - Calzado* (*Órgano de Apelación)*, párrafo 130 (sin subrayar en el original).

b) Tiempo mínimo

Corea no conoce el tiempo mínimo que una rama de producción necesitaría para presentar una solicitud; es probable que varíe entre un caso y otro. Sin embargo, la solicitud no sólo debe acreditar que las importaciones están aumentando; también debe cumplir todos los demás requisitos del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, debe acreditar que la rama de producción sufre un menoscabo importante (un "daño grave") o que éste es inminente, y que el aumento de las importaciones tiene relación de causa a efecto con el daño grave sufrido por la rama de producción. En este caso, la solicitud se presentó en junio de 1999. En ese momento las importaciones habían disminuido durante un período de 12 meses, habían surgido dos nuevos productores estadounidenses, y la capacidad de producción nacional había aumentado el 25 por ciento.[6]

c) Cuándo podría haberse presentado la solicitud

Con respecto a si la rama de producción estadounidense de tuberías podría o no haber presentado una solicitud antes de cuando lo hizo, esta pregunta pone de relieve el carácter temporal del deterioro de los factores en esa industria. También confirma que no hubo tendencias coincidentes entre el aumento de las importaciones y la disminución de los indicadores económicos de la rama de producción y que, en consecuencia, no era pertinente adoptar medidas para paliar efectos de las importaciones. Cuando las importaciones estaban en aumento (en el primer semestre de 1998), los indicadores de la rama de producción eran firme y uniformemente positivos. En realidad, muchos indicadores superaban sus niveles de 1997.[7] La rama de producción no estaba sufriendo daño grave y las importaciones aumentaban junto con los envíos nacionales. Cuando esos indicadores de la rama de producción presentaron deterioro a fines de 1998 y en el primer semestre de 1999, lo mismo ocurrió con las importaciones. A continuación, después del primer semestre de 1999, los indicadores de la rama de producción ya habían mejorado, por lo que no existía ningún daño al final de ese período.[8] Pueden plantease algunas hipótesis ilustrativas:

a) En vez de presentar su solicitud en junio de 1999, cuando las importaciones de que se trata habían disminuido durante 12 meses, la rama de producción podría haberla presentado en junio de 1998. Las importaciones, medidas en ese momento, habrían mostrado un aumento; pero la rama de producción nacional habría presentado un crecimiento sostenido y sin precedentes, lo que hacía imposible una determinación positiva de existencia de daño grave.

b) La rama de producción podría haber presentado su solicitud después de junio de 1999, pero la recuperación de la rama de producción se habría manifestado con evidencia aún mayor que la que ya tuvo. La industria estadounidense tuvo que apresurarse a promover el asunto[9] precisamente por el carácter temporal de la

[6] Véase la determinación de la USITC, dictamen separado sobre el daño, página 1-46; dictamen discorde sobre el daño, página I-61, nota 26; y Prueba documental 48A (Tubos soldados: capacidad de producción de la rama de producción nacional, consumo aparente y envíos de exportación) (Corea-48A).

[7] Véase la Prueba documental 48A (Corea-48A); y la Prueba documental 48F (promedio mensual de los envíos estadounidenses de tubos soldados) (Corea-48F).

[8] Véanse, en general, los párrafos 252 a 262 de la primera comunicación escrita de Corea; Prueba documental 48D (situación de la industria estadounidense de tuberías "al final mismo del período") (Corea-48D).

[9] Véase *Preston Pipe and Tube Report, United States and Canada*, volumen 17, Nº 6 (junio de 1999), página 1 (Corea-47).

coyuntura desfavorable de la rama de producción y la inversión de la tendencia de las importaciones durante 12 meses en el segundo semestre de 1998 y el primero de 1999.

Aunque la rama de producción estadounidense podría haber presentado su solicitud antes o después de cuando lo hizo, en realidad ello no tiene importancia en este caso porque los resultados de la industria de las tuberías dependían de la demanda del sector del petróleo y el gas, y no de las importaciones.

d) ¿Podría la USITC haber formulado su determinación antes de cuando lo hizo?

La solicitud se presentó el 30 de junio de 1999, y la decisión de la USITC sobre el daño se dictó en octubre. Por lo tanto, transcurrió apenas un lapso de tres meses entre la presentación de la solicitud y la decisión de la USITC. La rama de producción optó por presentar la solicitud cuando lo hizo a pesar de que comprendía que sus resultados dependían de la recuperación de la demanda del sector del petróleo y el gas y, por lo tanto, estaban vinculados con el aumento de los precios de esos productos y la intensificación de la actividad en materia de perforaciones. La reacción favorable de la rama de producción se hizo evidente antes de junio de 1999.[10] Los precios del petróleo comenzaron a recuperarse después del primer trimestre de 1999[11], y el número de perforaciones comenzó a aumentar poco después.[12] Las tendencias observadas después de la presentación de la solicitud confirmaron que esas tendencias habrían de mantenerse.[13] Si alguna duda quedaba al respecto, la USITC podía tomarse más tiempo para examinar el asunto, incluso reuniendo datos correspondientes a un período complementario. Teniendo en cuenta el carácter extraordinario de la medida solicitada, habría correspondido que lo hiciera si la USITC tenía alguna duda sobre la estabilidad de la disminución de las importaciones o de la recuperación de la rama de producción.

4. Sírvanse formular sus observaciones sobre la afirmación de los Estados Unidos de que "Corea no ha acreditado, desde el punto de vista jurídico, que el período que proponía para evaluar el aumento de las importaciones estuviera impuesto por el Acuerdo sobre Salvaguardias o las decisiones del Órgano de Apelación o de grupos especiales en que se interpreta ese Acuerdo" (párrafo 83 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos).

Respuesta

Véase la primera comunicación escrita de Corea y su declaración oral, en las que se establece que existe un requisito jurídico muy concreto acerca del período pertinente. Concretamente, en el

[10] Véase la determinación de la USITC, informe interno, figura 3, página II-46 (Corea-6).

[11] Véase *ibid*.

[12] Véase la Prueba documental 48B (Comparación entre el número de perforadoras rotatorias estadounidenses en funcionamiento y los envíos nacionales de tubos soldados y productos tubulares soldados para campos petroleros) (Corea-48B).

[13] "Los precios del gas natural y el petróleo han aumentado desde comienzos de 1999 … y han provocado un aumento de la demanda de tuberías" (determinación de la USITC, dictamen de la mayoría sobre medidas correctivas, páginas I-76 y 77 (Corea-6)); "Observamos a este respecto que los precios del gas natural y el petróleo en bruto han aumentado desde comienzos de 1999 y, por lo tanto, ha mejorado la actividad de perforación y producción, sobre la base del número de perforadoras rotatorias en actividad" (*ibid*, página I-80). Véase también la determinación de la USITC, dictamen de las Sras. Bragg y Askey sobre medidas correctivas, página I-91 (Corea-6) ("la Sra. Askey observa también que la reciente recuperación de los sectores del petróleo y el gas, principales clientes de la industria de las tuberías, debería facilitar los esfuerzos de la industria nacional para responder a la competencia de las importaciones").

asunto *Argentina - Calzado* el Órgano de Apelación destacó que, al examinar la cuestión del aumento de las importaciones:

a) "[E]l período de investigación no sólo debe *terminar* en un pasado muy reciente, sino que el período de investigación debe *ser* el pasado reciente".[14]

b) "... el uso del presente en la expresión inglesa '*is being imported*' [en la versión española 'han aumentado'] que se hace tanto en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 indica que es necesario que las autoridades competentes examinen las importaciones recientes y no sólo las tendencias de las importaciones durante los últimos cinco años -o, por lo demás, durante cualquier otro período de varios años".[15]

c) "[E]l 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'".[16]

El Órgano de Apelación establecía claramente un requisito "desde el punto de vista jurídico" acerca del momento y las características del aumento de las importaciones que era preciso acreditar. Es inequívoco que "reciente" no puede significar un período de "varios años". Por lo tanto, un período reciente, desde el punto de vista jurídico, sólo puede consistir a lo sumo en el último año del período. Los datos más recientes de que se disponga son los más pertinentes: en este caso, el período de seis meses que corresponde a los datos provisionales.

El Órgano de Apelación estableció el criterio jurídico aplicable al aumento de las importaciones en todos los casos, y no sólo para los hechos presentados en el asunto *Argentina - Calzado*. En los párrafos 129 a 131 de la decisión del Órgano de Apelación se demuestra que éste hizo suya la conclusión del Grupo Especial de que la Argentina no había cumplido el requisito referente al "aumento de las importaciones", pero rechazó los fundamentos estrechos de la determinación del Grupo Especial y explicó las bases jurídicas correctas del análisis. El Órgano de Apelación justificó la necesidad de ese criterio jurídico preciso sobre la base de que el artículo XIX del GATT de 1994 es un recurso extraordinario referente al comercio leal, por lo que "su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas".[17] Es evidente que, en opinión del Órgano de Apelación, el carácter extraordinario del artículo XIX del GATT de 1994, que se refiere a "medidas de urgencia", determina la interpretación de todas las disposiciones del artículo XIX y del Acuerdo sobre Salvaguardias.[18]

ii) El daño grave

5. En el párrafo 214 de su primera comunicación escrita, Corea se refiere a supuestas violaciones del párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular. Sin embargo, en el título de la sección IV.B.3, Corea se refiere al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en términos más generales. Con respecto al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ¿se refieren las reclamaciones indicadas en la sección IV.B.3, en sus puntos b)

[14] Véase *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 130, nota 130 (las cursivas están en el original).

[15] *Ibid.*, párrafo 130 (sin subrayar en el original).

[16] *Ibid.*, párrafo 131.

[17] *Ibid.*, párrafo 94.

[18] *Ibid.*, párrafo 93.

a e), únicamente al párrafo 2 c) de esa disposición? En caso negativo, sírvanse explicar a qué elementos del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere cada una de las reclamaciones de la sección IV.B.3.

Respuesta

Las reclamaciones formuladas en la primera comunicación escrita de Corea con respecto al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no se limitan a su párrafo 2 c). Pedimos disculpas por cualquier eventual falta de claridad.

Las reclamaciones de Corea con respecto al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias abarcan los apartados a), b) y c) del párrafo 1 del artículo 4 y los apartados a), b) y c) del párrafo 2 del mismo Acuerdo. Concretamente:

a) Las reclamaciones de Corea que figuran en los párrafos 214 a 224 se basan en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo 11 del ESD.

b) La reclamación de Corea que figura en el párrafo 225 se basa en el preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias ("Medidas de urgencia"), el artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994.

c) Las reclamaciones de Corea que figuran en los párrafos 226 a 244 se basan en el párrafo 1 c) del artículo 4 (definición de "rama de producción nacional") y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias (como se indicó en el párrafo 226), así como en los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 del Acuerdo con respecto a la necesidad de evaluar "todos los factores pertinentes" y de aislar los efectos de "otros factores" causantes de daño.

d) Las reclamaciones de Corea que figuran en los párrafos 245 a 262 se relacionan con el requisito de demostrar "un menoscabo general significativo de la situación" conforme al párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 a) del artículo 4 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

e) Las reclamaciones de Corea que figuran en los párrafos 312 a 317 se relacionan con el requisito de demostrar "una amenaza de daño grave" conforme a los párrafos 1 b), 1 c) y 2 a) del artículo 4.

Éstas constituyen reclamaciones de Corea sobre violaciones cometidas por los Estados Unidos.

iii) La medida

6. El párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere a una restricción cuantitativa que "reducirá la cuantía de las importaciones por debajo del nivel de un período reciente ...". a) ¿Reduce un contingente arancelario la cantidad de las importaciones? Sírvanse explicarlo. b) Si la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 es aplicable a los contingentes arancelarios, ¿por qué habría de imponer un Miembro un contingente arancelario en lugar de un contingente simple?

Respuesta

a) Sí: un contingente arancelario efectivamente restringe la cantidad de las importaciones.[19] La diferencia entre un contingente arancelario y un contingente absoluto es de grado y no de naturaleza. El mejor modo de abordar esta cuestión consiste en remitirse a la recomendación de un contingente arancelario que formuló la mayoría de la USITC. Se recomendaba un contingente arancelario para reducir las importaciones a determinado nivel a menos que los compradores procurasen productos especiales no fabricados en los Estados Unidos.[20] Conforme al requisito del párrafo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la mayoría de la USITC recomendó un contingente arancelario con un elemento de contingente de 151.124 toneladas que, según la mayoría, "equivaldría aproximadamente al nivel medio de las importaciones en 1996-98".[21] Se esperaba que el arancel del 30 por ciento "desalentaría" importaciones mayores.[22] La USITC llegó a la conclusión de que la restricción de las importaciones a ese nivel restablecería la rama de producción en "un nivel razonable de rentabilidad".[23] En consecuencia, los contingentes arancelarios también reducen la cantidad de las importaciones.

b) Con respecto a los motivos por los que los Miembros pueden imponer un contingente arancelario en lugar de un contingente, volvemos a remitirnos a la USITC y al hecho de que la diferencia entre el contingente arancelario y el contingente absoluto es de grado y no de naturaleza. La USITC rechazó un contingente simple porque podría limitar gravemente o eliminar las importaciones de varias categorías especiales en que la demanda estadounidense se satisfacía "principalmente mediante la importación".[24] En consecuencia, un Miembro puede preferir la imposición de un contingente arancelario cuando desea una medida menos restrictiva que un contingente simple, pero sin dejar de limitar las cantidades.

7. La alegación de Corea según la cual la medida referente a los tubos viola el párrafo 1 del artículo XIX del GATT y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque es excesiva parece basarse en su argumento de que la medida es más restrictiva de las importaciones que la recomendada por la USITC. ¿Cómo demostraría Corea que la medida es más restrictiva que la recomendada por la USITC teniendo en cuenta todos los aspectos de la medida y la recomendación?

Respuesta

Las alegaciones de Corea sobre la infracción del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias no se basan únicamente en el argumento de que la medida es más restrictiva que la recomendada por la USITC. En primer lugar, los Estados Unidos violaron el requisito del párrafo 1 del artículo 5, de que las restricciones cuantitativas no deben reducir las importaciones por debajo del nivel de los tres últimos años

[19] Véase también la respuesta a la pregunta 9.

[20] Véase la determinación de la USITC, dictamen de la mayoría sobre medidas correctivas, página I-81 (Corea-6).

[21] *Ibid*., página I-82.

[22] *Ibid*, página I-81.

[23] *Ibid*.

[24] *Ibid*., página I-80.

representativos a menos que se dé una justificación clara de su necesidad. En segundo lugar, el párrafo 1 del artículo 5 obliga a los Estados Unidos a efectuar una constatación expresa, en su decisión, de la "necesidad" de la medida, cualquiera que sea la forma de ésta. Corea no está de acuerdo con la interpretación que dan los Estados Unidos al asunto *Corea - Productos lácteos* y, de cualquier modo, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exigen la misma constatación explícita. En tercer lugar, en este caso el fundamento analítico de la medida correctiva dispuesta por el Presidente puso sobre el tapete directamente la posibilidad de que el nivel de la medida de alivio excediera de lo necesario, por lo que el Presidente estaba obligado a tratar la cuestión. El párrafo 1 del artículo 5 impone a los Estados Unidos la obligación positiva de asegurar que la medida se limite al alcance necesario. Los Estados Unidos no han presentado ninguna prueba que acredite su cumplimiento de esa obligación. Todas estas cuestiones se relacionan con la cuantía de la medida dispuesta para paliar los efectos de las importaciones. El párrafo 1 del artículo 5 exige también que la forma de la medida sea la más adecuada para lograr los objetivos de prevenir o reparar el daño y facilitar el reajuste. Los Estados Unidos tampoco demostraron que la forma de la medida fuera la que mejor se ajustaba a los objetivos del párrafo 1 del artículo 5 y, por lo tanto, están en infracción de esa norma.

Para responder a la pregunta del Grupo Especial: existen elementos de juicio que acreditan *prima facie* que la medida era excesiva sobre la base de las conclusiones de la mayoría de la USITC, tanto sobre el nivel de la medida correctiva "necesaria" como respecto del nivel de la medida que habría resultado "excesiva". La mayoría de la USITC llegó a la conclusión de que una limitación de las importaciones a 151.124 toneladas con el tipo normal de derechos consolidados permitiría a la rama de producción recuperarse del daño grave. La USITC también consideró que el nivel de derechos del 30 por ciento "desalentaría" las importaciones, salvo de ciertos productos especiales.[25] Por lo tanto, la USITC consideró que su recomendación sobre una medida correctiva, en su totalidad (contingente más derechos de aduana), suponía una restricción de las importaciones a un nivel aproximado de 151.124 toneladas.

La mayoría de la USITC llegó también a la conclusión de que un nivel de participación de las importaciones en el mercado de sólo de 105.849 toneladas sería una medida "excesiva".[26] Estas conclusiones se basaron en las constataciones del memorando económico de la USITC que, según habían dado a entender antes los Estados Unidos, también constituyeron la base de la medida dispuesta por el Presidente.

Ni Corea ni el Grupo Especial disponen de todos los memorandos económicos, por lo que ni Corea ni el Grupo Especial conocen el nivel proyectado de las importaciones con un contingente de 9.000 toneladas y un arancel del 19 por ciento. Además, ni Corea ni el Grupo Especial saben: i) si los Estados Unidos analizaron o no el nivel proyectado de las importaciones con la medida de contingente arancelario que efectivamente se impuso; ni ii) en caso afirmativo, cuáles fueron los resultados del análisis. Además, la carta de los Estados Unidos de 23 de abril parece indicar que no lo sabremos nunca.[27]

Lo que sí sabe Corea es que cualquier cálculo razonable de la parte contingentaria de la medida impuesta da un resultado muy inferior a 151.124 toneladas. También sabemos que la medida, en su totalidad, limitó en los hechos las importaciones a 78.671 toneladas durante el primer año de

[25] *Ibid.*, página I-81.

[26] *Ibid.*, página I-80.

[27] Véase la carta de los Estados Unidos de 23 de abril, en la respuesta a la pregunta 6.

contingente (de marzo de 2000 a febrero de 2001).[28] El Grupo Especial también puede tomar en consideración los siguientes hechos extraídos del dictamen de la USITC, de los que resulta que habrían de efectuarse importaciones muy limitadas con un arancel del 19 por ciento aplicándose la medida tal como se la estableció[29]:

a) La proyección de las importaciones totales dentro del contingente fue de unas 63.000 toneladas, sobre la base de que la USITC sólo enumeró siete proveedores importantes no canadienses ni mexicanos. (Los datos corrientes sobre las importaciones de los Estados Unidos entre marzo de 2000 y febrero de 2001 indican un total de importaciones dentro del contingente de 64.067 toneladas.)[30]

b) Con el nivel arancelario del 19 por ciento podían esperarse importaciones muy limitadas fuera del contingente:

   i) Los derechos de aduana aplicados eran entre 6 y 10 veces mayores que el tipo consolidado.

   ii) Cada país proveedor podía exportar 9.000 toneladas al tipo consolidado. Cabía presumir que el mercado absorbería en primer término esas importaciones (y las del Canadá y México), antes que las importaciones con derechos de aduana adicionales del 19 por ciento.

   iii) Había dos proveedores muy importantes no controlados. (Los datos efectivos indican que el Canadá y México proporcionan actualmente el 50 por ciento del total de las importaciones.) La exención del TLCAN tuvo un efecto mucho más negativo sobre los demás proveedores como consecuencia de la medida presidencial que el que habría tenido con la medida recomendada por la USITC. Con la recomendación de la USITC, la preferencia del Canadá y México sólo habría originado una ventaja en los precios después de la importación de 151.124 toneladas. Con la medida presidencial, la preferencia afecta a los exportadores desde que alcanzan las 9.000 toneladas.

   iv) Las tuberías importadas y las nacionales son productos que se sustituyen entre sí fácilmente.[31] Además, según testimonios prestados ante la USITC, los consumidores preferían los productos nacionales.[32]

   v) La industria estadounidense tenía una importante capacidad ociosa, y la capacidad de producción de la industria estadounidense excedía del consumo.

---

[28] Véase la Prueba documental 49 (gráfico 1: Importaciones de tuberías por los Estados Unidos (1999-2001); gráfico 2: Importaciones de tuberías por los Estados Unidos (de marzo de 2000 a febrero de 2001) (Corea-49)). Una pregunta que cabe formular a los Estados Unidos es si ese nivel de restricción de las importaciones era o no el que los Estados Unidos se proponían lograr.

[29] Véase, en general, la determinación de la USITC, dictamen de la mayoría sobre medidas correctivas, páginas I-76 y 78 (Corea-6); y dictamen de las Sras. Bragg y Askey sobre medidas correctivas, páginas I-88 a 90 (Corea-6).

[30] Véase la Prueba documental 49 (Corea-49).

[31] Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 170.

[32] Véase la transcripción de la audiencia sobre el daño, *Circular Welded Carbon-Quality Line Pipe*, Inv. Nº TA-201-70 (30 de septiembre de 1999), páginas 145 a 147 (Corea-50).

c) El total de las importaciones entre marzo de 2000 y febrero de 2001, excluyendo las procedentes del Canadá y México, equivalió a 78.671 toneladas. De ese total, sólo 14.604 toneladas entraron con el tipo de derechos del 19 por ciento. Las importaciones dentro del contingente alcanzaron a 64.067 toneladas.[33]

d) El único análisis económico efectuado a los efectos de cumplir las obligaciones derivadas del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias consistió en los memorandos económicos. Sobre la base de esos análisis la mayoría de la USITC llegó a la conclusión de que una importación de 151.124 toneladas a tipos consolidados la reduciría a un nivel "suficiente". Éste parece ser el único fundamento económico del nivel de restricción recomendado por la USITC. La recomendación de la USITC -que parecía más en consonancia con las normas de la OMC- fue rechazada en favor de una medida que no se ajustaba a las normas de la OMC.[34]

En consecuencia, la pauta de las importaciones que resultó de la restricción podía preverse y debió haber sido prevista. El total de las importaciones, sin incluir las provenientes de México y el Canadá, alcanzó a 78.671 toneladas en el primer año de contingente: mucho menos que las 151.124 toneladas que la USITC analizó como "necesarias" y suficientes para reparar el daño.[35] En ausencia de todo análisis en sentido contrario que demuestre: i) que el Presidente llegó a la conclusión de que era "necesaria" y no era "excesiva" una medida correctiva de nivel más intenso; o ii) que el nivel de las importaciones sujetas a la restricción se proyectó en una cantidad igual o mayor a 151.124 toneladas, el Grupo Especial no puede dejar de llegar a la conclusión, a partir de los hechos de que tiene conocimiento, de que la medida impuesta excedió de la necesaria para reparar el daño.

8. ¿Existen casos en que la naturaleza de una medida de salvaguardia puede cambiar según que la autoridad competente constate la existencia de un daño grave actual o una amenaza de daño grave? Si la autoridad competente constata que el aumento de las importaciones causa "la existencia o amenaza de daño grave", ¿cómo asegura esa autoridad que la medida de salvaguardia resultante sea "necesaria para prevenir o reparar el daño grave", en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias? Para cumplir el requisito de necesidad que figura en la primera frase de ese párrafo, ¿es preciso optar entre constatar un daño grave actual o constatar una amenaza de daño grave? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

El texto del párrafo 1 del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 2 b) del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias muestra que la naturaleza y los efectos de una constatación de "daño grave" no son los mismos que en una constatación de "amenaza de daño grave". La diferente naturaleza de esas constataciones tiene consecuencias concretas para la medida que se impone.

En primer lugar, en el caso de la existencia de daño grave, una rama de producción tiene que encontrarse en situación de menoscabo general significativo causado por el aumento de las importaciones. En cambio, para la amenaza de daño grave el aumento de las importaciones ya tiene que haber ocurrido, pero la industria no está todavía en situación de menoscabo general significativo.

[33] Véase la Prueba documental 49 (Corea-49).

[34] No resulta claro ahora, sobre la base de la carta de los Estados Unidos de 23 de abril, si la medida impuesta por el Presidente se basó o no en la evaluación económica de la USITC. En la medida en que los Estados Unidos alegan ahora que la Proclamación y Memorando del Presidente "constituyen la totalidad de la explicación de la decisión de imponer la medida de salvaguardia referente a los tubos", la medida carece de apoyo económico. Véase la carta de los Estados Unidos de 23 de abril, respuesta a la pregunta 6.

[35] Véase la Prueba documental 49 (Corea-49).

Éstas son dos constataciones mutuamente excluyentes: una rama de producción no puede, al mismo tiempo, estar y no estar en situación de menoscabo general significativo.

Por esta razón (así como por otras), las decisiones de la mayoría de la USITC (sobre existencia de daño grave) y el dictamen separado sobre el daño (de amenaza de daño) son contradictorias. Como la USITC no concilió esas contradicciones e incompatibilidades en su análisis detallado y sus constataciones y conclusiones, su análisis y su determinación son insuficientes con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

El párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias aplica esta distinción entre la existencia y la amenaza de daño grave a la propia medida de salvaguardia. La medida debe aplicarse sólo "en la medida necesaria" para "prevenir" o "reparar" el daño grave. Una medida necesaria para reparar un daño que ya ha ocurrido y necesita suprimirse tendría un objetivo diferente y podría ser más restrictiva que una medida destinada a mantener la buena situación de la rama de producción. Confirma esta interpretación el párrafo 1 del artículo 5, que también obliga a los Miembros a elegir "las medidas más adecuadas para el logro de estos objetivos" (es decir, prevenir o reparar el daño). Debido a estas diferencias de sus objetivos, las medidas deben variar.

Los miembros de la USITC, en este caso, reconocieron que la medida tenía que vincularse con sus constataciones acerca del daño. También parecen haber reconocido que se justificarían diferentes medidas según que constataran la existencia de un daño grave o sólo su amenaza. La mayoría de la USITC, que formuló una constatación de existencia de daño actual, recomendó un contingente arancelario de 151.124 toneladas.[36] Estableció que un límite de esa cantidad era suficiente para reparar el daño grave.[37]

En su dictamen separado sobre el daño que estableció una amenaza, los miembros discordes de la Comisión afirman que al examinar la forma y la cuantía de la medida "tuvimos en cuenta ... la amenaza de daño grave cuya existencia constatamos ...".[38] El aumento de aranceles que recomendaron se basaba en "estimaciones realizadas por funcionarios de la Comisión" que "indican que la medida que recomendamos dará lugar a un aumento de los ingresos de la rama de producción nacional a través de la combinación del aumento de sus precios y del volumen de sus ventas ...".[39] En su dictamen separado sobre la medida correctiva, estos miembros de la Comisión procuraron un aumento de precios "moderado".[40] Como los Estados Unidos no han facilitado los cálculos de la USITC que figuran en los memorandos económicos, no conocemos el nivel de las importaciones proyectado con ese nivel arancelario. Sabemos, en cambio, que era superior al nivel recomendado por los solicitantes[41] porque los aumentos de precios y de ingresos proyectados eran inferiores a los que pedían los solicitantes.[42]

---

[36] Véase la determinación de la USITC, dictamen de la mayoría sobre medidas correctivas, página I-81 (Corea-6).

[37] *Ibid*., página I-82.

[38] Véase la determinación de la USITC, dictamen de la Sra. Bragg y la Sra. Askey, página I-88 (Corea-6).

[39] Véase *ibid*., página I-92.

[40] Véase *ibid*.

[41] Véase *ibid*., página I-90.

[42] Véase *ibid*.

El párrafo 2 b) del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias demuestra, además, que una medida destinada a "reparar" un daño grave y una medida destinada a "prevenirlo" son diferentes. El apartamiento de lo dispuesto en el apartado a) que allí se menciona, consistente en asignar contingentes con cupos "desproporcionados", no está permitido en el caso de la amenaza de daño grave. Esto confirma que las dos constataciones dan lugar a medidas diferentes.

Este análisis pone de relieve un aspecto importante que debe considerarse al examinar la medida de salvaguardia. La última frase del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo confirma que la forma de la medida debe estar en función de su objetivo.[43] El Miembro debe determinar en primer lugar el nivel de las importaciones (o la "cuantía" de la restricción) necesario para prevenir o reparar el daño (el "objetivo"). Esta determinación debe basarse en un análisis de los efectos de ciertos niveles de restricción de las importaciones sobre los precios y los volúmenes. La "cuantía" probablemente varíe según la situación de la rama de producción (es decir, según que sufra un menoscabo general significativo o sólo esté amenazada de él). Sólo después de determinada la "cuantía" puede establecerse la forma de la medida (por ejemplo, un arancel, un contingente absoluto o un contingente arancelario) sobre la base de la que sea más "adecuada" para paliar los efectos de las importaciones en la medida necesaria para alcanzar el objetivo (es decir, "necesaria" para reparar o prevenir el daño grave).[44]

En realidad, es éste el método analítico seguido por la USITC. La USITC desarrolla en primer lugar diversas hipótesis para determinar los efectos económicos que distintas restricciones de la importación producen en los volúmenes o los precios de la rama de producción.[45] Tras determinar el nivel adecuado de las importaciones (la "cuantía" de la medida) sobre la base de los efectos que han de producirse sobre el volumen o los precios, la USITC escoge la forma de la medida que mejor logra ese nivel de restricción de las importaciones. En otras palabras: la forma de la medida no es más que un medio destinado a un fin: paliar los efectos de las importaciones en un grado que tenga el efecto que se desea sobre la rama de producción.

De este modo, una autoridad no puede asegurar que una medida se limite a lo "necesario" sin distinguir entre la amenaza y la existencia de daño. Sin aplicar la disciplina intelectual de establecer si el daño grave existe o sólo constituye una amenaza, la autoridad no puede limitar la medida a lo "necesario". Lo que es "necesario" para reparar algo que existe actualmente puede no ser necesario para evitar lo que de otro modo podría llegar a existir en el futuro.

En conclusión, antes de aplicar una medida la autoridad debe distinguir entre la amenaza y la existencia de daño grave, porque la medida: i) sólo debe imponerse "en la medida necesaria"; y ii) debe ajustarse a objetivos muy diferentes (tiene que ser la medida "más adecuada"). En este caso, el Presidente omitió indicar qué tipo de determinación estaba adoptando sobre el daño y también si su medida tenía por objeto prevenir un daño grave o repararlo. Esto constituye una violación de las disposiciones del párrafo 2 del artículo 3, el párrafo 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que exigen un análisis detallado del caso, así como la publicación de las constataciones y conclusiones sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho.

---

[43] Véase el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias ("Los Miembros deberán elegir las medidas más adecuadas para el logro de estos objetivos.").

[44] Véase *ibid*.

[45] Véase, por ejemplo, EE.UU.-9 (Memorando de la USITC EC-W-070); EE.UU.-10 (Memorando de la USITC EC-W-072); EE.UU.-11 (Memorando de la USITC EC-W-073); y EE.UU.-12 (Memorando de la USITC EC-W-074).

9. En la sección F.2.b de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos alegan que las normas del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias para las restricciones cuantitativas y los contingentes no se aplican porque la medida referente a los tubos no es una restricción cuantitativa. ¿Considera Corea que las expresiones "restricción cuantitativa" y "contingente" (del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias) son sinónimos? Sírvanse explicarlo. En particular, y teniendo en cuenta el argumento de los Estados Unidos de que una medida sólo constituye un contingente arancelario si comprende un límite máximo global, ¿por qué no habría de referirse la expresión "contingente" (del párrafo 2 del artículo 5) al elemento contingentario de un contingente arancelario?

Respuesta

a) El concepto de restricción cuantitativa es más amplio que el de contingente

Los contingentes son una forma de restricción cuantitativa. Existen también otras formas, mencionadas específicamente en el artículo XI del GATT de 1994, entre ellas las "licencias de importación o de exportación" y la categoría genérica de "otras medidas".[46]

El artículo XI del GATT de 1994 define las restricciones cuantitativas (al excluir "los derechos de aduana, impuestos u otras cargas"). Además, el párrafo 2 del artículo XIII del GATT de 1994 establece la forma en que deben aplicarse las restricciones cuantitativas (distribución normal del comercio). Concretamente, en el caso de los contingentes, el párrafo 2 del artículo XIII del GATT de 1994 establece los medios por los cuales deben fijarse las cuantías de los contingentes, tanto globalmente (apartado a)) como por abastecedores (apartado d)). No se discute que la expresión "contingente", en el párrafo 2 del artículo XIII, comprende tanto los contingentes arancelarios como los contingentes absolutos. El texto del párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias no ofrece fundamento alguno para crear una distinción entre los contingentes absolutos y los contingentes arancelarios.

b) Los contingentes arancelarios restringen las cantidades

Los contingentes arancelarios, por regla general, restringen las cantidades importadas aunque no prohíban expresamente las importaciones por encima de un nivel determinado (contingente simple). La diferencia es de grado y no de naturaleza. El hecho de que se autorice determinado nivel de importaciones con un tipo de derechos consolidado limita el volumen de las importaciones realizadas a un tipo de derechos superior porque el mercado prefiere naturalmente las importaciones "más baratas", y el resto sólo entrará en la medida en que el mercado esté dispuesto a absorber el tipo de derechos más elevado. De este modo, es preciso analizar los efectos combinados de un aumento de derechos del 19 por ciento y un contingente de 9.000 toneladas con nivel normal de derechos de aduana.

Cuando se analiza el efecto combinado de un contingente con un nivel de derechos normal más un arancel, la restricción no se hace sentir de manera uniforme. A diferencia del arancel simple, que afecta a cada tonelada del producto importado con carácter general y, por lo tanto, hace igualmente competitivas o no competitivas todas las importaciones, un límite de 9.000 toneladas impuesto a cada abastecedor crea una preferencia natural en los costos para las importaciones "dentro

[46] Se ha declarado que muchas otras formas de restricciones de la importación, "otras medidas", están comprendidas en el artículo XI, entre ellas los sistemas de precios mínimos. Se ha considerado que constituyen "limitaciones cuantitativas", porque las cantidades que pueden venderse por debajo de determinado precio están limitadas y constituyen una restricción "aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas". Véase *Índice Analítico: Guía de las normas y usos del GATT* (1995), página 354 (donde se cita el asunto *CEE - Programa de precios mínimos, licencias y depósitos de garantía para la importación de determinadas frutas, legumbres y hortalizas elaboradas*).

del contingente", en especial cuando se combina con un tipo de derechos de aduana importante (19 por ciento). A falta de los memorandos económicos, son ilustrativos los efectos reales de la restricción de las importaciones dispuesta por el Presidente. La restricción a 9.000 toneladas actúa virtualmente como un límite de las importaciones (como ya se señaló, durante el primer año de contingente, terminado en febrero de 2001, las importaciones con el tipo de derechos del 19 por ciento sólo alcanzaron a 14.604 toneladas en todo el año).[47] Esto se debe a los dos atributos de un contingente arancelario, entrelazados inextricablemente: el hecho de que cada país tenga un límite de 9.000 toneladas para el suministro con tipos de derechos normales y el hecho de que el nivel arancelario del resto sea del 19 por ciento. El efecto combinado de estos dos factores ha restringido considerablemente las importaciones.

c) Objeto y fin de las disposiciones sobre "contingentes"

Es importante, a los fines de la interpretación del párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del significado de "contingente", que está en la naturaleza común de los contingentes absolutos y de los contingentes arancelarios que la "no discriminación" debe cumplirse a su respecto en distinta forma que en el caso de los aranceles. La aplicación de un único arancel afecta a todos los abastecedores en igual forma y cumple lo dispuesto en el artículo I del GATT. En el caso de los contingentes absolutos o los contingentes arancelarios, en cambio, cuando se distribuyen cupos entre los abastecedores, si a todos ellos se les asignara un cupo igual se discriminaría en perjuicio de las fuentes de abastecimiento tradicionales. Esto perturbaría las pautas históricas de los intercambios. Un cupo de contingente "igual" para abastecedores tradicionales cuya participación histórica tiene grandes diferencias resulta discriminatorio. Por lo tanto, el régimen NMF sólo se respeta asegurando que se respeten las participaciones históricas.

Por esta razón, el párrafo 2 del artículo XIII del GATT de 1994 exige que en las restricciones de la importación se mantengan las pautas tradicionales del comercio. Concretamente, para los contingentes que se distribuyen por abastecedores, rigen normas específicas sobre la forma en que ello debe alcanzarse.[48] El fundamento para proceder así a fin de mantener la participación tradicional y evitar la discriminación se aplica por igual a los contingentes absolutos y a los contingentes arancelarios, por lo que unos y otros están sujetos a las disciplinas del párrafo 2 del artículo XIII.

El mismo concepto, que prohíbe los efectos discriminatorios sobre los abastecedores, está incorporado en el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las condiciones que deben cumplirse para que sea posible apartarse de ese requisito figuran específicamente establecidas en el apartado b) de dicha disposición, y son bastante rigurosas. Por último, una vez más, el análisis de la recomendación de un contingente arancelario hecho por la mayoría de la USITC demuestra que la USITC comprendía que los requisitos del párrafo 2 del artículo XIII del GATT de 1994 y del párrafo 2 a) del artículo 5 rigen para los contingentes arancelarios. El representante de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva negó que la práctica de la USITC constituyera una práctica de los Estados Unidos. Desde luego, los Estados Unidos también negaron que la medida impuesta fuese un contingente arancelario. En realidad, el representante de los Estados Unidos se equivoca tanto en lo uno como en lo otro.

Los Estados Unidos no pueden eludir los requisitos del párrafo 2 b) del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias para apartarse de las prescripciones del párrafo 1 a) y, al mismo tiempo, discriminar entre los abastecedores dando a su medida la denominación de "arancel".[49] La medida del

[47] Véase la Prueba documental 49 (Corea-49).

[48] Véase el párrafo 2 d) del artículo XIII del GATT de 1994.

[49] La posibilidad de apartarse de esas prescripciones, establecida en el párrafo 2 b) del artículo 5, no está autorizada en el caso de una determinación de amenaza de daño.

Presidente es discriminatoria precisamente porque contiene un elemento de contingente que no respeta la participación histórica en el mercado.

10. En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente: "no consideramos que haya en el párrafo 1 del artículo 5 ninguna disposición que imponga esa obligación [de justificar la necesidad de una medida de salvaguardia] respecto de una medida de salvaguardia distinta de una restricción cuantitativa que reduzca la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos". ¿Podría el Órgano de Apelación haber deducido que los Miembros no tenían obligación de explicar que su medida de salvaguardia era "necesaria" (en el sentido del párrafo 1 del artículo 5) a menos que la medida fuese una restricción cuantitativa que redujera la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

La decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos* debe situarse en su adecuado contexto jurídico. La cuestión planteada ante el Órgano de Apelación en ese asunto era si el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en su texto, exigía o no una constatación específica de que la medida, que en ese caso (como en éste) era una restricción cuantitativa, era "necesaria". El Órgano de Apelación declaró que una restricción cuantitativa que redujera la cuantía de las importaciones por debajo de las realizadas en el período de tres años representativos estipulado en el párrafo 1 del artículo 5 debía tener una justificación clara en el momento de adoptarse la decisión y en las recomendaciones de la autoridad sobre la aplicación de la medida.[50] El Órgano de Apelación examinó a continuación si una restricción cuantitativa que fijara el mismo nivel de los tres años representativos, o un nivel superior, también tenía que justificarse. El Órgano de Apelación llegó a la siguiente conclusión: "En concreto, un Miembro *no* está obligado a justificar en sus recomendaciones o determinaciones la adopción de una medida que adopte la forma de una restricción cuantitativa que sea compatible con 'el promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos ...'." [51]

Es ésta una conclusión lógica, puesto que el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece una referencia (los tres últimos años representativos) respecto del nivel de las restricciones cuantitativas que se presumen "necesarias". En consecuencia, no hacía falta ninguna reafirmación de ello. Sólo las medidas que se apartaran del nivel de referencia exigían la explicación de su "necesidad".

Si bien es cierto que el Órgano de Apelación rechazó los términos amplios del Grupo Especial respecto de las obligaciones del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, su pronunciamiento no fue más allá de la cuestión planteada al Órgano de Apelación acerca del alcance de la obligación de justificar las restricciones cuantitativas. El Órgano de Apelación observó en forma independiente que la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 impone una obligación muy concreta y que esa obligación se aplica con independencia de la forma que adopte la medida de salvaguardia.[52] La cuestión jurídica referente a la obligación de los Estados Unidos de dar una justificación económica especial surge específicamente porque el Presidente impuso una medida más gravosa que la justificada por la decisión de la USITC y por el análisis económico en que esa decisión

[50] Véase el asunto *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS98/AB/R (14 de diciembre de 1999), párrafo 98.

[51] Véase *ibid*., párrafo 99.

[52] Véase *ibid*., párrafo 96.

se basaba. Si el Presidente adopta una medida igual a la recomendada por la USITC o menos restrictiva que ella, las explicaciones y justificaciones que exigen el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias pueden quedar cumplidas con el análisis de la USITC. No ocurre tal cosa en esta situación. Se dan las siguientes circunstancias: i) existen importantes indicios de que la medida adoptada es más restrictiva que la recomendada; ii) la USITC señaló específicamente el nivel de reparación que sería "excesivo"; iii) el anuncio hecho por el Presidente de un contingente arancelario calificándolo como un arancel con una exención fue deliberadamente confuso; y iv) no se dio ninguna explicación ni razonamiento comparable a los de la USITC, ni respuesta al análisis de ésta. En tales condiciones, los Estados Unidos tienen una obligación positiva de explicar por qué la medida es "necesaria" y no "excesiva".

Si los Estados Unidos disponen de datos confidenciales para demostrar que la medida del Presidente no reduciría las importaciones por debajo del nivel de 151.124 toneladas que la USITC definió como "necesario" y suficiente, deberían presentarlos. Las pruebas con que contamos -los resultados efectivos que se obtuvieron con la medida correctiva del Presidente- confirman que la medida redujo las importaciones a menos de 80.000 toneladas en el primer año de contingente, nivel muy inferior al "excesivamente restrictivo" de 105.124 toneladas.[53] Corea entiende que, no contándose con ninguna prueba positiva aportada por los Estados Unidos acerca del nivel que se propusieron alcanzar, la mejor prueba sobre el objetivo de la medida es el nivel efectivo de las importaciones. Ese nivel supone una reducción excesiva con cualquier interpretación del dictamen de la mayoría de la USITC o del dictamen separado sobre el daño.

En cualquier caso, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exigen la publicación de las constataciones y conclusiones de las autoridades competentes sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho. Como el Presidente es sin duda una "autoridad competente" conforme al derecho de los Estados Unidos, y las constataciones de hecho y las conclusiones de derecho acerca de la existencia o amenaza de daño deben formar parte de la decisión sobre la medida de salvaguardia que ha de imponerse, los fundamentos de la medida del Presidente también deben ajustarse al párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. Esas prescripciones están vinculadas inextricablemente.

iv) La exención en favor de los países en desarrollo

11. En el párrafo 181, Corea afirma que "los Estados Unidos ni siquiera intentaron determinar qué países tenían derecho a esta exención". ¿Exige el Acuerdo sobre Salvaguardias que los Miembros que impongan medidas de salvaguardia determinen anticipadamente cuáles son los países en desarrollo que deben quedar excluidos de ellas en virtud del párrafo 1 del artículo 9?

Respuesta

Las autoridades administradoras deben asegurar que la medida no se "aplique" a los países en desarrollo que cumplan las condiciones del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En el pasado, los Estados Unidos suministraron una lista de los países con derecho a ese régimen para hacer viable esta exención desde el punto de vista administrativo.

v) La relación de causalidad

12. Si los precios del petróleo y el gas comenzaron a mejorar en abril de 1999, provocando un aumento de los envíos internos (como se aduce en el párrafo 258 de la primera comunicación escrita de Corea), ¿por qué no aumentaron también las importaciones al mismo tiempo?

[53] Véase la Prueba documental 49 (Corea-49).

Respuesta

Las importaciones no aumentaron al mismo tiempo que los envíos internos en 1999 por la misma razón que hizo que no disminuyeran con igual rapidez en 1998, cuando comenzó la declinación del mercado, con igual rapidez que los envíos internos. Las importaciones tienen una reacción retardada, o un retraso natural, frente a los cambios de las condiciones del mercado, como una disminución de la demanda. Existe un intervalo de meses entre la fecha de la venta, cuando se efectúa el pedido de los materiales, y el embarque efectivo y la entrada en aduanas.[54] Transcurre tiempo antes de que la declinación de los pedidos de los clientes se traduzca en un número menor de entradas de productos en los Estados Unidos.

En el segundo semestre de 1998 las importaciones de que se trata disminuyeron, pero no con la misma rapidez que los envíos internos. En el primer semestre de 1999 las importaciones disminuyeron precipitadamente por la menor demanda del segundo semestre de 1998. Cuando la demanda se recuperó en 1999, los envíos internos respondieron de inmediato y se acrecentaron.[55] Las importaciones siguieron con rezago la recuperación del mercado.

13. En el párrafo 258, Corea afirma que las importaciones disminuyeron mientras que los envíos internos aumentaban. En el párrafo 272, sin embargo, Corea se refiere a "la tendencia coincidente de las importaciones y las ventas de la rama de producción nacional". Si las importaciones disminuían mientras que aumentaban los envíos internos, ¿qué "coincidencia" existe entre esas dos tendencias?

Respuesta

Corea desea aclarar que el Grupo Especial está en lo cierto en cuanto a que no hubo tendencias coincidentes entre los envíos internos y las importaciones al final del período en el primer semestre de 1999. Las importaciones siguieron disminuyendo en el primer semestre de 1999 mientras que los envíos internos aumentaban debido a la recuperación de los precios del petróleo y el gas. Las importaciones también alcanzaron su máximo en el primer semestre de 1998 debido a factores de demanda muy intensos.

Teniendo en cuenta la evolución anterior de las importaciones, no era probable que aumentaran su participación en el mercado hasta los mismos niveles, porque este efecto se produjo cuando la demanda del sector del petróleo y el gas se redujo de manera súbita e intensa a finales de 1998 y en 1999 antes de que las importaciones tuvieran posibilidades de reaccionar. *Véase* la respuesta de Corea a la pregunta anterior, sobre los motivos por los que las importaciones tienden a evolucionar con retraso respecto de las condiciones de la demanda.

14. En el párrafo 293 Corea afirma que los precios del petróleo se desmoronaron a fines de 1998 y comienzos de 1999. Sin embargo, en la comunicación previa a la audiencia presentada por empresas declarantes japonesas y coreanas se hizo referencia a "declinaciones del mercado del petróleo y el gas a fines de 1997, que continuaron hasta comienzos de 1999 ..." (Corea-22). Sírvanse conciliar estas afirmaciones respecto de la fecha en que se inició la declinación del mercado del petróleo y el gas.

Respuesta

La referencia de la comunicación previa a la audiencia que figura en las páginas 39 a 42 correspondía a la solicitud de medidas antidumping presentada en los Estados Unidos contra el

[54] Véase la exposición posterior a la audiencia sobre existencia de daño, página 14 (Corea-25).

[55] Véase la carta de los Estados Unidos de 16 de febrero.

petróleo importado.[56] En la solicitud se señalaba que el precio del petróleo había disminuido de 19,76 dólares por barril en octubre y noviembre de 1997 a 10,95 dólares en diciembre de 1998. De este modo, la indicación de la comunicación previa a la audiencia correspondía a un análisis entre momentos finales.

La observación sobre el "desmoronamiento de los precios del petróleo" a fines de 1998 y comienzos de 1999 se refiere al precio de 10,95 dólares por barril, de diciembre de 1998. La figura 3 pone de manifiesto que el punto más bajo de los precios del petróleo se produjo en diciembre de 1998.[57] Por último, la correlación con el producto objeto de investigación se refería al número de perforaciones, que a su vez dependía de los precios del petróleo y el gas natural.[58] Durante ese período el número de perforaciones descendió a un mínimo sin precedentes en abril de 1999.[59] La demanda, y con ella los resultados de la industria de las tuberías, siguieron de cerca la rápida declinación del número de perforadoras en 1998.

vi) La exclusión del Canadá y México

15. Si la nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias es pertinente en algún sentido a la cuestión de cuáles Miembros pueden ser objeto de una medida de salvaguardia, ¿tiene alguna consecuencia que esa nota figure en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y no en el párrafo 2 de su artículo 2? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

Estamos de acuerdo en que la presencia de la nota 1 a pie de página como nota al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y no al párrafo 2 de ese artículo, tiene importancia y confirma la interpretación de la nota como referente a la definición de Miembro y a las modalidades que corresponden a las investigaciones sobre salvaguardias llevadas a cabo por una unión aduanera. No se refiere a las zonas de libre comercio ni a la obligación de trato NMF.

16. ¿Es lógico que las medidas de salvaguardia del artículo XIX no estén permitidas entre asociados en zonas de libre comercio, mientras que sí lo están las medidas del artículo XI, teniendo en cuenta que las primeras pueden tomar la forma de restricciones cuantitativas (del artículo XI)? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

No. Las medidas correspondientes al artículo XI del GATT de 1994 y las medidas derivadas del artículo XIX adoptadas en forma de medidas del artículo XI tendrían iguales efectos en el comercio. También confirma que tales medidas están permitidas el carácter de medidas de urgencia que tienen las medidas de salvaguardia.

[56] Véase la comunicación previa a la audiencia sobre el daño (Corea-22).

[57] Índice normal de los precios mensuales del petróleo en bruto y el gas natural en los Estados Unidos (enero de 1994 a junio de 1999), determinación de la USITC, informe interno, página II-46 (Corea-6).

[58] Véase, por ejemplo, la determinación de la USITC, dictamen de la mayoría sobre medidas correctivas, página I-80 (con respecto a esa correlación) (Corea-6).

[59] Véase la Prueba documental 48B (comparación entre el número de perforadoras rotatorias en funcionamiento y los envíos internos de tuberías soldadas y productos tubulares soldados para campos petroleros) (Corea-48B).

ANEXO B-2

RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS A LAS PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL Y COREA

(7 de mayo de 2001)

I. RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL

Nota: Los Estados Unidos presentaron ya respuestas anticipadas por escrito a las preguntas 6, 7 y 8, a solicitud del Grupo Especial. El presente documento contiene un desarrollo más completo de esas respuestas anteriores.

Pregunta 1a

¿Existen casos en que la naturaleza de una medida de salvaguardia puede cambiar según que la autoridad competente constate la existencia de un daño grave actual o una amenaza de daño grave?[1]

Respuesta

1. Como los Miembros sólo pueden aplicar medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar un daño grave y facilitar el reajuste, la naturaleza de una medida de salvaguardia depende primordialmente del estado de la rama de producción y su necesidad de reajuste. La constatación por las autoridades competentes de la existencia o amenaza de daño grave es una caracterización jurídica del estado de la rama de producción. Por lo tanto, existe una probable relación entre la constatación de las autoridades competentes y la medida de salvaguardia aplicada por un Miembro. Sin embargo, lo que determina los criterios de referencia para la aplicación de la medida son los hechos que determinan el estado de la rama de producción y no la calificación que se dé a ese estado como existencia o amenaza de daño grave.

2. El párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias[2] define el daño grave como "un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional", y define la amenaza de daño grave como "la clara inminencia de un daño grave". El párrafo 2 a) del artículo 4 obliga a las autoridades competentes a basar sus conclusiones a este respecto en un examen del aumento de las importaciones en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo, y cualquier otro factor objetivo y cuantificable que tenga relación con la situación de la rama de producción. Como la evaluación se realiza con criterio global, una rama de producción puede encontrarse en situación de daño grave o amenaza de daño grave aunque algunos factores, considerados aisladamente, indiquen una situación satisfactoria.[3] Habiendo tantos factores, cada uno de los cuales puede revelar grados diversos de

[1] La pregunta 1 está formada por tres preguntas relacionadas, pero independientes. En bien de la claridad la hemos dividido, así como nuestra respuesta, en tres partes.

[2] Salvo que se indique otra cosa, todas las citas de artículos en que se empleen referencias con números arábigos corresponden a disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC ("Acuerdo sobre Salvaguardias"), y todas las citas de artículos en que se empleen números romanos corresponden a referencias de disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 ("GATT de 1994").

[3] El Órgano de Apelación, en el asunto *Argentina - Calzado*, llegó a la siguiente conclusión: "Una evaluación de cada uno de los factores enumerados no tiene por qué demostrar necesariamente que cada

resultados negativos o positivos, existen incontables combinaciones posibles que podrían demostrar la existencia o la amenaza de daño grave.

3. Del mismo modo, las medidas de salvaguardia impuestas por un Miembro pueden tomar diversas formas, entre ellas un aumento de aranceles, contingentes y contingentes arancelarios de variado nivel y duración. En consecuencia, respecto de cada rama de producción hay diversas combinaciones de estos elementos que pueden satisfacer la prescripción del párrafo 1 del artículo 5 de no aplicar una medida de salvaguardia que exceda del grado necesario.

4. En contraste con la diversidad de las posibles situaciones de la rama de producción y de las posibles medidas de salvaguardia, las autoridades competentes sólo cuentan con tres posibilidades al dictar su determinación: inexistencia de daño grave, existencia de daño grave actual, y amenaza de daño grave. La inclusión de una rama de producción en una de estas grandes categorías se refiere principalmente al momento en que comienza el daño grave (ninguno, un momento ya ocurrido, o un momento inminente) y es poco lo que indica sobre la situación precisa de la rama de producción. Así, el solo hecho de que las autoridades competentes, en su investigación, hayan constatado la existencia de daño grave en lugar de su amenaza, o viceversa, no suministra la información necesaria para determinar en qué grado puede o debe un Miembro aplicar una medida de salvaguardia. Esto último se define por los factores que miden los resultados de la rama de producción y por su necesidad de reajuste.

5. Existe una única circunstancia en que la caracterización de la situación de una rama de producción afecta a la estructura que un Miembro puede dar a una medida de salvaguardia. El párrafo 2 b) del artículo 5 permite apartarse de las prescripciones del párrafo 2 a) del mismo artículo para la distribución de las restricciones cuantitativas que constituyen medidas de salvaguardia. Los Miembros no pueden invocar esa disposición si han constatado que el aumento de las importaciones causa una amenaza de daño grave. Pero esta limitación sólo adquiere importancia cuando un Miembro procura distribuir una restricción cuantitativa de manera diferente de la prevista en el párrafo 2 a) del artículo 5; no afecta en modo alguno a las prescripciones del párrafo 1 de ese artículo.

6. En síntesis, es la situación de la rama de producción, determinada por diversos factores pertinentes, lo que establece la referencia que determina el grado en que los Miembros han de aplicar una medida de salvaguardia. La caracterización general de esa situación como daño grave actual o amenaza de daño grave no modifica en sí misma esos factores y, por lo tanto, no altera la naturaleza de la medida de salvaguardia aplicada por el Miembro.

Pregunta 1b

Si la autoridad competente constata que el aumento de las importaciones causa "la existencia o amenaza de daño grave", ¿cómo asegura esa autoridad que la medida de salvaguardia resultante sea "necesaria para prevenir o reparar el daño grave", en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias?

Respuesta

7. En primer lugar, el artículo 5 no obliga a la autoridad competente a asegurar que la medida de salvaguardia resultante sea "necesaria para prevenir o reparar el daño grave". El artículo 5 impone esa

---

uno de ellos está 'disminuyendo'. Por ejemplo, en un caso, pueden haberse registrado disminuciones significativas en las ventas, el empleo y la productividad que indicarán un 'menoscabo general significativo' en la situación de la rama de producción, y justificarán por lo tanto la constatación de daño grave. En otro caso, un determinado factor puede no estar disminuyendo, pero el cuadro general puede mostrar, sin embargo, un 'menoscabo general significativo' en la rama de producción." *Argentina - Calzado*, WT/DS121/AB/R, párrafo 139.

obligación al Miembro mismo. En realidad, el Acuerdo sobre Salvaguardias establece una clara distribución de funciones. Los artículos 3 y 4 se refieren siete veces a las autoridades competentes, encargándoles "la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave". En esa labor, las autoridades competentes deben realizar una audiencia, evaluar hechos pertinentes y publicar un informe. En cambio, el artículo 5, titulado "Aplicación de medidas de salvaguardia", no se refiere *en ningún momento* a las autoridades competentes. Sus obligaciones rigen exclusivamente para el Miembro mismo. Tampoco se impone en ninguna otra parte del Acuerdo ninguna actividad a las autoridades competentes en la formulación y aplicación de las medidas de salvaguardia.

8. Esta marcada diferencia de terminología que distingue los artículos 3 y 4 del artículo 5 sólo puede significar que la responsabilidad de la investigación y la determinación sobre la existencia de daño grave recae en las autoridades competentes, mientras que sólo el Miembro tiene sobre sí la responsabilidad del cumplimiento del artículo 5. La primera frase del artículo 3 refleja esa dicotomía al establecer que "*[u]n Miembro* sólo podrá *aplicar* una medida de salvaguardia después de una *investigación* realizada por las *autoridades competentes*".

9. Los argumentos de Corea demuestran una confusión entre las tareas desempeñadas por la USITC y por el Presidente respecto de las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos. La USITC es la autoridad competente en los Estados Unidos y, en ese carácter, determina si el aumento de las importaciones es o no una causa sustancial de daño grave o de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. El Presidente no cumple función alguna en ese procedimiento, y debe aceptar la determinación efectuada por la USITC.[4] En cambio, si la USITC formula una determinación positiva de existencia de daño grave, sólo dicta una *recomendación* sobre la aplicación de una medida de salvaguardia. La notificación de los Estados Unidos con arreglo al párrafo 1 b) del artículo 12 habitualmente indica la recomendación mayoritaria como la medida propuesta de los Estados Unidos. Sin embargo, el Presidente conserva plena libertad para modificar esa medida o desecharla por completo. En consecuencia, es el Presidente y no la USITC quien tiene a su cargo en última instancia la responsabilidad de asegurar que la medida de salvaguardia no se aplique más allá de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

10. Al decidir la medida que ha de aplicarse, el Presidente tiene en cuenta numerosos factores, entre los que figuran los siguientes:

- la determinación de daño grave por la USITC;
- la recomendación y explicación de la USITC;
- la forma y la cuantía del arancel, contingente arancelario o contingente que evitaría o repararía el daño grave o la amenaza de él;
- la medida en que los trabajadores de la rama de producción se benefician de otros programas;
- los planes de la rama de producción y las medidas ya existentes para el reajuste frente a la competencia de la importación;

[4] El artículo 330(d) de la Ley Arancelaria de 1930 dispone que, si la Comisión se pronuncia en votación empatada, con igual número de sus integrantes que establecen constataciones positivas y negativas sobre la existencia o amenaza de daño grave, el Presidente debe decidir cuál de esos grupos representa la determinación de la Comisión. Al adoptar su decisión, el Presidente no recaba nuevas pruebas ni formula ninguna determinación propia. Se limita a resolver cuál de las determinaciones, y las explicaciones que le sirven de fundamento, constituye la determinación de la autoridad competente de los Estados Unidos.

- las perspectivas de que la medida facilite el reajuste;

- el costo económico y social de la medida a corto y largo plazo, así como otros factores relacionados con los intereses económicos de los Estados Unidos;

- las condiciones de la competencia en el mercado mundial y el mercado interno, y la forma en que esas condiciones pueden desarrollarse mientras permanezca en vigor la medida.[5]

El examen de estos factores por el Presidente, sobre todo la determinación de la forma y la cuantía de los aranceles, contingentes arancelarios o contingentes que evitarían o repararían el daño grave o la amenaza de él, asegura que la aplicación de la medida de salvaguardia no exceda de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

Pregunta 1c

Para cumplir el requisito de necesidad que figura en la primera frase de ese párrafo, ¿es preciso optar entre constatar un daño grave actual o constatar una amenaza de daño grave? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

11. No. Como hemos explicado en relación con el primer punto de esta pregunta y en los párrafos 37 a 42 de la primera declaración oral de los Estados Unidos, el marco de referencia para la aplicación de una medida de salvaguardia es la situación de la rama de producción nacional y su necesidad de reajuste. Una constatación de existencia actual o amenaza de daño grave no es más que una conclusión jurídica general sobre esa situación. En sí misma, esa constatación no ofrece información suficiente acerca de la rama de producción para establecer si determinada medida cumple o no los requisitos del párrafo 1 del artículo 5. El Miembro respectivo debe examinar los hechos en que se apoya la constatación sobre la situación de la rama de producción y su necesidad de reajuste para delimitar el grado en que puede aplicar una medida de salvaguardia. Por lo tanto, aunque las autoridades competentes pueden optar por especificar la situación de la rama de producción como sujeta a un daño grave actual o a la amenaza de daño grave, esa opción no es necesaria para cumplir lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5.

Pregunta 2

En el párrafo 184 de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos afirman que "el único límite del volumen de las importaciones libres del derecho suplementario del 19 por ciento está determinado por el número de Miembros de la OMC que opten por aprovechar la exención de 9.000 toneladas". ¿Significa esto que existe un límite del volumen de las importaciones sujetas al arancel más bajo, y que se alcanzará ese límite si todos los Miembros de la OMC optan por aprovechar la exención de 9.000 toneladas cortas?

[5] Los artículos 203(a)(2) y 202(e)(5) de la Ley de Comercio Exterior de 1974 contienen esta enumeración de factores. La recomendación de una medida correctiva por la USITC no forma parte del informe de las autoridades competentes sobre la cuestión de la existencia de daño grave que requiere el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, esa recomendación no necesita formar parte del informe público previsto en el Acuerdo sobre Salvaguardias, aunque los Estados Unidos habitualmente incluyen allí esa recomendación.

Respuesta

12. Sobre la base de una reflexión más detenida, sería más exacto afirmar que el único límite está determinado por el número de territorios aduaneros que aprovechen la exención de 9.000 toneladas. Por ejemplo, China y Rusia, que no son miembros de la OMC, igual tienen derecho a esa exención. Por otro lado, no todos los países tienen plantas de producción de tuberías, por lo que en la práctica el límite sería más bajo que si todos los territorios aduaneros aprovechasen la exención.

Pregunta 3

El párrafo 2 a) del artículo XIII del GATT dispone que, "siempre que sea posible", se fijarán contingentes que representen el monto global de las importaciones autorizadas. El párrafo 5 del artículo XIII del GATT establece que lo dispuesto en el apartado a) de su párrafo 2 se aplicará a los contingentes arancelarios. ¿Indica esto que pueden existir situaciones en que no sea "posible", en relación con un contingente arancelario, fijar un contingente que represente la cuantía total de las importaciones autorizadas? En caso negativo, ¿por qué? En caso afirmativo, ¿indicaría esto que una medida también puede constituir un contingente arancelario aunque no exista ningún "límite máximo global" (párrafo 185 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos)?

Respuesta

13. Sí. El párrafo 2 a) del artículo XIII, interpretado junto con el párrafo 5 del artículo XIII, se aplica a las situaciones en que un Miembro que considera la posibilidad de aplicar un contingente arancelario no puede fijar un contingente que represente la cuantía total de las importaciones con derechos especiales. Sin embargo, la medida resultante no constituiría un contingente arancelario porque no se ajustaría al significado corriente de esta expresión: "aplicación de un arancel más elevado a los productos importados después de que ha entrado en el país *una cantidad determinada* del producto con un tipo aplicable inferior".[6] Empleando la terminología del artículo XIII, tal medida constituiría una "restricción de las importaciones", pero sin denominación específica.

14. El texto del artículo XIII apoya esta conclusión. El párrafo 2 a) establece que "[s]iempre que sea posible, se fijarán contingentes representativos del monto global de las importaciones autorizadas". Si un contingente no es "posible", la consecuencia lógica es que cualquier medida *posible* no constituye un contingente. En el párrafo 2 b) se confirma esta conclusión al indicarse que "[c]uando no sea posible fijar contingentes globales, podrán aplicarse las restricciones mediante licencias o permisos de importación *sin contingente global*".[7] Por consiguiente, cualquier medida que no sea "posible" conforme al párrafo 2 a) del artículo XIII no es un contingente y, conforme al párrafo 5 del mismo artículo, no es un contingente arancelario.

Pregunta 4

En la sección F.2.b de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos alegan que las normas del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias para las restricciones cuantitativas y los contingentes no se aplican porque la medida referente a los tubos no es una restricción cuantitativa. ¿Consideran los Estados Unidos que las expresiones "restricción cuantitativa" y "contingente" (del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias) son sinónimos? Sírvanse

[6] Definición de "*tariff quota*", *Dictionary of International Trade Terms*, página 157 (William S. Hein and Co., Inc. 1996) (sin cursivas en el original) (EE.UU. - Prueba documental 6). En el párrafo 185 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos se presenta un análisis más detallado del significado corriente de "contingente arancelario".

[7] Sin cursivas en el original.

explicarlo. En particular, y teniendo en cuenta el argumento de los Estados Unidos de que una medida sólo constituye un contingente arancelario si comprende un límite máximo global, ¿por qué no habría de referirse la expresión "contingente" (del párrafo 2 del artículo 5) al elemento contingentario de un contingente arancelario?

Respuesta

15. Las expresiones "restricción cuantitativa" y "contingente", empleadas en el artículo 5 y otros lugares del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, no son sinónimas. "Restricción cuantitativa" es una expresión general que abarca cualquier medida que limita la cantidad de las importaciones o exportaciones de un país. "Contingente" es una forma de restricción cuantitativa que especifica la cantidad máxima de las importaciones o exportaciones de un país. En cambio, un contingente arancelario es, en esencia, un arancel. No limita la cantidad de las importaciones en sí mismas porque, mientras alguien esté dispuesto a pagar el arancel exigido, no existe limitación de las cantidades que pueden importarse.

16. El empleo de estas expresiones en el GATT de 1994 apoya esta conclusión. El artículo XI se titula "Eliminación general de las restricciones cuantitativas", y su primer párrafo dice así:

> Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de aduana, impuestos y otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas.

En consecuencia, este párrafo ofrece una definición del tipo de medida -la restricción cuantitativa- que se elimina por el artículo XI. Especifica que los contingentes y las licencias de importación que prohíben o restringen las importaciones son formas de restricciones cuantitativas, y que ambas están prohibidas.

17. Desde la firma del GATT de 1947 nunca se interpretó que el artículo XI prohibiese los contingentes arancelarios. En realidad, cuando el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC los obligó a convertir las restricciones cuantitativas de la importación en "derechos de aduana propiamente dichos", muchos Miembros cumplieron esa obligación convirtiendo contingentes en contingentes arancelarios. Además, diversos Miembros (entre ellos Corea) aplican contingentes arancelarios manifestando la convicción, generalizada y corriente, de que tales medidas se ajustan a las prescripciones del Acuerdo sobre la OMC.

18. El criterio firmemente establecido de que los contingentes arancelarios no están prohibidos por el artículo XI tiene dos consecuencias importantes. En primer lugar, ni un contingente arancelario en sí mismo, ni el elemento contingentario de un contingente arancelario, constituyen un "contingente" a los efectos del artículo XI. Si lo fueran, ambos estarían prohibidos. En segundo lugar, como el artículo XI sólo permite las restricciones de la importación en forma de derechos de aduana, impuestos u "otras cargas" (y ciertos tipos de contingentes que no interesan a los efectos de esta diferencia), un contingente arancelario tiene que ser un derecho de aduana, un impuesto u otra carga a los efectos del artículo XI. Como hemos explicado en los párrafos 192 a 194 de nuestra primera comunicación escrita, el artículo XIII refleja la misma interpretación. Aunque las disciplinas se refieren específicamente a "restricciones cuantitativas" y "contingentes", el párrafo 5 del artículo XIII añade que "[l]as disposiciones de este artículo se aplicarán a todo contingente arancelario". Este agregado sería superfluo si un contingente arancelario, o su "elemento contingentario", fuese, en realidad, un contingente.

19. También tiene sentido considerar que un contingente arancelario es un derecho de aduana, impuesto u otra carga. Un contingente arancelario no es otra cosa que un arancel escalonado, en que el volumen cumulativo de las importaciones determina el nivel del arancel. No limita efectivamente, en sí mismo, la cantidad de los productos importados.

20. Esta interpretación se extiende al artículo 5. El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ninguna disposición que haga pensar que expresiones como "contingente" y "restricción cuantitativa", de arraigado uso en el GATT, tengan un significado diferente cuando se utilizan en el Acuerdo sobre Salvaguardias que el que tienen en el GATT de 1994. La presencia en el párrafo 2 a) del artículo 5 de expresiones del párrafo 2 d) del artículo XIII indica que tienen igual significado en el Acuerdo sobre Salvaguardias y, por consiguiente, excluyen los contingentes arancelarios porque el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ningún equivalente del párrafo 5 del artículo XIII.

Pregunta 5

En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente: "no consideramos que haya en el párrafo 1 del artículo 5 ninguna disposición que imponga esa obligación [de justificar la necesidad de una medida de salvaguardia] respecto de una medida de salvaguardia distinta de una restricción cuantitativa que reduzca la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos". ¿Podría el Órgano de Apelación haber deducido que los Miembros no tenían obligación de explicar que su medida de salvaguardia era "necesaria" (en el sentido del párrafo 1 del artículo 5) a menos que la medida fuese una restricción cuantitativa que redujera la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

21. El Órgano de Apelación no *dedujo* que no existía obligación alguna de "justificar" las medidas de salvaguardia no consistentes en restricciones cuantitativas que reducen la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos. Lo que ocurre es que los términos del párrafo 1 del artículo 5, con su significado corriente, *imponen* esa conclusión.

22. En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación rechazó una constatación amplia del Grupo Especial según la cual los Miembros que aplican medidas de salvaguardia están obligados a explicar, en sus recomendaciones o determinaciones, la forma en que examinaron los hechos que tenían ante sí y por qué llegaron a la conclusión de que la medida era necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste.[8] El Órgano de Apelación declaró que el párrafo 1 del artículo 5 impone un requisito de justificación *solamente* para las medidas de salvaguardia que toman la forma de restricciones cuantitativas que reducen la cantidad de las importaciones por debajo del promedio de los tres últimos años representativos.[9] Como la medida de salvaguardia de los Estados Unidos no adoptó esa forma, los Estados Unidos no tenían obligación alguna de justificar la medida. Por el contrario, recaía sobre Corea la carga de demostrar que la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos *no se aplicó* "sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".

[8] *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/AB/R, 14 de diciembre de 1999, párrafo 100 ("*Corea - Productos lácteos (Órgano de Apelación)*").

[9] *Ibid*., párrafo 99.

23. Está firmemente establecido que el demandante tiene sobre sí la carga de acreditar *prima facie* el incumplimiento de los términos de un acuerdo abarcado.[10] Si Corea hubiera cumplido la carga de presentar esa prueba, los Estados Unidos estarían obligados entonces a aportar pruebas y argumentos que refutasen la presunción acreditada por Corea. Pero en ningún caso tendrían los Estados Unidos la obligación de "justificar" la medida que adoptaron.

24. Corea, en este asunto, no ha comenzado siquiera a cumplir la carga de esa prueba. Su argumento de que los Estados Unidos estaban obligados a "suministrar la explicación necesaria" de su medida de salvaguardia[11] es, en esencia, una tentativa inadecuada de trasladar a los Estados Unidos la carga de la prueba establecida por el párrafo 1 del artículo 5. Su criterio, a este respecto, recuerda la conclusión del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Hormonas*, de que el Acuerdo MSF imponía la carga de la prueba al Miembro que hubiera aplicado una medida sanitaria o fitosanitaria. El Órgano de Apelación rechazó la conclusión del Grupo Especial basándose en los siguientes fundamentos:

> [n]o nos parece que haya ninguna conexión necesaria (es decir, lógica) o de otro tipo entre el compromiso de los Miembros de asegurar, por ejemplo, que una medida sanitaria y fitosanitaria "sólo se aplique en cuanto sea necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales ...", y la atribución de la carga de la prueba en un procedimiento de solución de diferencias. El párrafo 8 del artículo 5 del *Acuerdo MSF* no tiene por objeto resolver problemas relativos a la carga de la prueba; no se refiere a una situación de solución de diferencias ...[12]

25. Del mismo modo que el párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF, el párrafo 1 del artículo 5 "no tiene por objeto resolver problemas relativos a la carga de la prueba; no se refiere a una situación de solución de diferencias". Por lo tanto, los Estados Unidos entienden que la resolución del Órgano de Apelación acerca del párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF es igualmente válida respecto del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como afirmó el Órgano de Apelación en el asunto *Camisas de lana* (página 20), "una parte que alega la infracción de una disposición del Acuerdo sobre la OMC por otro Miembro debe afirmar y probar su alegación". Corea no lo ha hecho. Por lo tanto, los Estados Unidos no tienen obligación alguna de presentar pruebas que acrediten la compatibilidad de la medida de salvaguardia referente a los tubos con el artículo 5.

Pregunta 6

En su declaración oral, los Estados Unidos afirmaron que la decisión del Presidente sobre la medida de salvaguardia se basó en los mismos datos e informaciones que la recomendación de la USITC. ¿Pueden confirmar también los Estados Unidos que no hubo ningún otro documento preparado después de la recomendación de la USITC, que haya

---

[10] *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, WT/DS33/AB/R (25 de abril de 1997), página 16 (donde se indica que "correspondía a la India presentar pruebas y argumentos suficientes para establecer una presunción de que la determinación adoptada por los Estados Unidos sobre la salvaguardia de transición era incompatible con las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 6 del *ATV*. Una vez establecida así esta presunción, correspondería a los Estados Unidos aportar pruebas y argumentos para refutar la presunción"). Se añade lo siguiente (*ibid.*, página 17): "[E]ncontramos que es verdaderamente difícil concebir que ningún sistema de solución judicial de diferencias pueda funcionar si acoge la idea de que la mera afirmación de una alegación puede equivaler a una prueba ...").

[11] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 147.

[12] *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, informe del Órgano de Apelación, 16 de enero de 1998, párrafo 102.

formado la base de la decisión del Presidente sobre la medida, aunque esos documentos se apoyaran en los mismos datos e informaciones que la USITC tuvo ante sí?

Respuesta

26. Los documentos elaborados después de la recomendación de la USITC fueron memorandos preparatorios de la decisión presentados al Presidente por su personal, y a la Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales por su personal. Esos memorandos preparatorios de las decisiones son comunicaciones reservadas conforme a la legislación de los Estados Unidos, lo que significa que se presumen protegidos contra su entrega a cualquier persona, incluso como parte de procedimientos judiciales nacionales.

27. Existen varias razones para que esos documentos se presuman protegidos contra su revelación con arreglo al derecho interno. En primer lugar, en esos memorandos se exponen habitualmente diversas razones en favor y en contra de cada posible solución, que el responsable de la decisión puede tomar en consideración, o no, al dictar la decisión final. De este modo, forman parte del proceso de adopción de la decisión y son semejantes a borradores de su texto. La divulgación de tales materiales podría generar confusión sobre los fundamentos reales de la decisión y dejar al responsable de adoptarla en la apariencia de haberse referido a fundamentos que, en realidad, rechazó por no considerarlos válidos.

28. En segundo lugar, los memorandos preparatorios de la decisión suelen contener asesoramiento sobre los méritos comparativos de diversos argumentos, incluyendo los que podrían esgrimirse en contra de determinada conclusión. Si tales memorandos pudieran conocerse después de adoptada la decisión, los gobernantes y sus asesores no se sentirían libres de discutir las diversas posibilidades con total franqueza en sus deliberaciones privadas. La calidad de la decisión final sufriría mermas inevitables si no existiera esa discusión franca.

29. En tercer lugar, la legislación de los Estados Unidos establece un régimen de privilegio especial para las comunicaciones entre el Presidente y sus asesores. Los tribunales estadounidenses han explicado que esta norma es necesaria para garantizar la sinceridad de los asesores presidenciales y dar al Presidente y a quienes colaboran con él la libertad de estudiar distintas posibilidades en el proceso de elaboración de la política y la adopción de decisiones, y de hacerlo en términos que muchos de ellos no estarían dispuestos a manifestar públicamente.

30. En síntesis, la proclamación presidencial y el memorando publicado representan el conjunto total de la explicación de la decisión de adoptar la medida de salvaguardia referente a los tubos. En la medida en que los memorandos preparatorios de la decisión contengan iguales razonamientos y conclusiones que la proclamación y el memorando publicado, son superfluos. En la medida en que contengan razonamientos diferentes de ellos, esos razonamientos fueron examinados y no adoptadas por el Presidente y no forman parte en modo alguno de su decisión.

Pregunta 7

En el párrafo 267 de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos afirman que "cualquier problema experimentado por *Geneva Steel* derivó en parte de las dificultades que sufrió en las ventas de tuberías de conducción". ¿Qué "parte", o proporción, de las "dificultades" de *Geneva Steel* puede imputarse directamente a sus actividades con tuberías de conducción? Sírvanse explicarlo, y presentar documentación de apoyo.

Respuesta

31. La USITC y *Geneva Steel* no tuvieron necesidad de prorratear las dificultades que se manifestaban en sus datos porque la USITC recabó información financiera de *Geneva Steel* (y otros

14 productores estadounidenses de tuberías de conducción) *específicamente sobre sus actividades con tuberías de conducción*.[13] Como se señaló en el informe de la USITC, *Geneva Steel* no fabricaba otros productos en las plantas en que se fabricaban tuberías de conducción.[14]

32. También resulta con claridad del expediente que la USITC tuvo ante sí que la disminución de las operaciones con tuberías tuvo una repercusión general significativa en las operaciones de *Geneva Steel* y, lo que es más importante, en el conjunto de la rama de producción nacional de los Estados Unidos. En la audiencia celebrada en la etapa de la investigación de la USITC referente al daño, un ejecutivo de *Geneva Steel* confirmó que las tuberías de conducción "son una parte esencial de nuestra actividad desde el punto de vista del margen general" y que, entre 1997 y 1998, la empresa perdió la mitad del volumen de sus ventas de tuberías de conducción.[15]

Pregunta 8

La Sra. Crawford, miembro de la Comisión, constató que la imputación de gastos extraordinarios por *Lone Star* tuvo "una marcada repercusión en los gastos administrativos, de venta y de carácter general de la empresa y del conjunto de la rama de producción, reduciendo los ingresos de explotación de 1998 a 10,8 millones de dólares". ¿Se refirieron los demás miembros de la Comisión a esta conclusión concreta de la Sra. Crawford? En caso afirmativo ¿de qué modo? ¿Cuál habría sido el nivel de los ingresos de explotación sin la imputación de este gasto extraordinario?

Respuesta

33. No es práctica de los miembros de la USITC referirse a las conclusiones de hecho formuladas por los demás miembros de la Comisión. Además, el dictamen discorde separado de uno de los miembros de la Comisión no forma parte de la determinación hecha por las autoridades competentes a los efectos del artículo 3 ni del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, los Estados Unidos entienden que ese dictamen discorde carece de todo efecto jurídico y, por lo tanto, es irrelevante para el examen por el Grupo Especial acerca de si la determinación hecha por las autoridades competentes estaba o no en conformidad con las obligaciones de los Estados Unidos en virtud del Acuerdo sobre la OMC.

34. A pesar de que los miembros de la Comisión cuyo dictamen constituyó el de la autoridad competente en esta investigación examinaron detenidamente los datos financieros de la rama de producción[16], ninguno de ellos llegó a la conclusión de que la imputación de esos gastos por *Lone Star* fuese "extraordinaria" ni que tuviese efectos "marcados" en los gastos administrativos, de venta y de carácter general de la rama de producción. En realidad, esos miembros de la Comisión constataron expresamente que los productores nacionales, sin excepción, imputaban sus gastos generales y sus

[13] Informe de la USITC, página II-25.

[14] Informe de la USITC, página II-25. Todas las imputaciones que tuvieron que hacerse por los productores estadounidenses de tuberías de conducción para informar datos financieros específicamente referidos a sus operaciones con tuberías de conducción se basaron en sus ventas de productos finales o en principios generales de contabilidad generalmente aceptados. Véase el informe de la USITC, página I-31 (donde se explica que el aumento unitario de los gastos generales y los gastos administrativos, de venta y de carácter general se distribuyeron en proporción a las ventas de productos finales o mediante otros métodos aceptables de distribución).

[15] Transcripción de la audiencia en la etapa referente al daño (30 de septiembre de 1999), página 52 (Ken Johnson, de *Geneva Steel*).

[16] Véase, por ejemplo, el informe interno de la USITC, página I-16, nota 75.

gastos administrativos, de venta y de carácter general sobre la base de métodos de distribución aceptables.[17] Además, esos miembros de la Comisión llegaron a la conclusión de que no una empresa, sino "un número importante de empresas del sector no podía llevar a cabo sus operaciones en el país en materia de tuberías de conducción con un beneficio razonable".[18] Señalamos también que, independientemente de la irrelevancia jurídica de su constatación, incluso la Sra. Crawford reconoció que el primer semestre de 1999, que no incluía la citada imputación de *Lone Star*, fue "un período difícil" para la rama de producción estadounidense.

35. Aunque no nos es posible indicar el nivel exacto de los ingresos de explotación de todo el sector sin la distribución de gastos de *Lone Star* (porque de lo contrario revelaríamos información mercantil confidencial de esta última), podemos asegurar al Grupo Especial que si se añadieran las cargas de *Lone Star* no aumentaría más de un 20 por ciento el ingreso de explotación agregado del sector en 1998, que fue de 10,8 millones de dólares, ni se incrementaría en más de 1 punto porcentual la relación entre los ingresos de explotación y las ventas netas, que ese año fue del 2,9 por ciento.

Pregunta 9

En la nota 75 a pie de página de la determinación de la USITC (página I-16) se hace referencia a datos de la página II-31 del informe interno. ¿Cuál es la referencia equivalente en la versión no confidencial del informe interno? En la nota 75 también se hace referencia a "dos de las mayores empresas". ¿Se incluye en esta referencia a *Geneva Steel* o a *Lone Star Steel*?

Respuesta

36. La referencia equivalente que figura en la versión no confidencial del informe interno está en la página II-25. Las dos empresas a que se hace referencia en la nota 75, cuyas respuestas al cuestionario (incluyendo las imputaciones de gastos) fueron verificadas por la USITC, son *California Steel* y *Lone Star Steel*.[19]

Pregunta 10

Con arreglo al sistema de los Estados Unidos para la imposición de medidas de salvaguardia, ¿cuáles son las "autoridades competentes", en el sentido del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias? ¿Incluyen al Presidente de los Estados Unidos? Si no lo incluyen, ¿por qué? En el caso actual, sírvanse especificar precisamente dónde se encuentran las "conclusiones fundamentadas", en el sentido del párrafo 1 del artículo 3. ¿Incluyen conclusiones del Presidente de los Estados Unidos?

[17] Informe de la USITC, página I-31.

[18] Informe de la USITC, página I-19. Los hechos no controvertidos en que se basó la USITC muestran que, en 1998, 10 de los 14 productores nacionales informaron de una disminución de sus ingresos de explotación en comparación con 1997, o sufrieron pérdidas de explotación: informe de la USITC, página I-18. Cinco de las 14 empresas nacionales informantes actuaron con pérdida en sus operaciones con tuberías de conducción en 1998: *ibid*. En los datos provisionales de 1999 ese número se duplicó, alcanzando a 10 las empresas que sufrieron pérdidas, entre las 14 informantes: *ibid*.

Las dos integrantes de la Comisión que constataron una amenaza de daño grave también consideraron significativo que en los datos provisionales de 1999 la mayoría de las empresas de la rama de producción nacional hubieran sufrido pérdidas de explotación: página I-41 del informe.

[19] Informe de la USITC, página II-25.

Respuesta

37. Conforme al párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la determinación de existencia de daño grave debe efectuarse por las autoridades competentes. Conforme a la legislación de los Estados Unidos, la única autoridad competente para efectuar determinaciones sobre la existencia de daño grave es la USITC.[20] Por lo tanto, el Presidente de los Estados Unidos no es la autoridad competente a los fines del artículo 3 ni del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[21] En consecuencia, la decisión del Presidente acerca de la medida no forma parte del informe que deben preparar las autoridades competentes con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

38. La última frase del párrafo 1 del artículo 3 dispone que "[l]as autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado ...". Esta disposición pone de relieve que el informe publicado por las autoridades competentes sólo debe incluir las constataciones y conclusiones de las autoridades competentes (en el caso de los Estados Unidos, la USITC), y no ninguna conclusión ni constatación a que haya llegado el Miembro (en el caso de los Estados Unidos, el Presidente). El texto final del párrafo 2 c) del artículo 4 apoya igualmente este punto de vista. Se dispone allí lo siguiente:

> Las autoridades competentes publicarán, con prontitud, de conformidad con las disposiciones del artículo 3, un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados.

Las "conclusiones fundamentadas" de la USITC sobre "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" en la investigación sobre la medida de salvaguardia referente a los tubos se encuentra en las partes del informe de la USITC que llevan por título "*Views on Injury of Chairman Lynn M. Bragg, Vice Chairman Marcia E. Miller, and Commissioners Jennifer A. Hillman, Stephen Koplan, and Thelma J. Askey*" y "*Separate Views on Injury of Chairman Lynn M. Bragg and Commissioner Thelma J. Askey*." Estos dictámenes, que explican las constataciones, el razonamiento y las conclusiones de la USITC, figuran en las páginas I-7 a I-54 de la investigación *Circular Welded Carbon Quality Line Pipe*, Nº TA-201-70, publicación de la USITC 3261 (diciembre de 1999). Ni en estos dictámenes ni en ninguna otra parte del informe de la USITC figuran las conclusiones del Presidente de los Estados Unidos.

Pregunta 11

Con respecto a la nota 21 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, ¿cuál es la pertinencia de la afirmación que hacen los Estados Unidos, de que "la capacidad y los desembolsos de capital no figuran entre los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias ..."? ¿Consideran los Estados Unidos que el Grupo Especial está impedido de efectuar constataciones sobre la forma en que la USITC trató la capacidad y los desembolsos de capital, simplemente porque no figuran mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4?

[20] En comparación con esto, la legislación de los Estados Unidos establece dos "autoridades investigadoras" -la USITC y el Departamento de Comercio de los Estados Unidos- en relación con el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC.

[21] Véase el artículo 202(b)(1)(A) de la Ley de Comercio Exterior de 1974, donde se establece que la USITC realizará investigaciones sobre salvaguardias, y el artículo 201(a), que indica la medida que debe adoptar el Presidente de los Estados Unidos si la USITC determina que se han cumplido las condiciones necesarias para aplicar una medida de salvaguardia.

Respuesta

39. Como explicaron los Estados Unidos en el capítulo de argumentación de su primera comunicación escrita[22], la USITC cumplió sus obligaciones con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4, de evaluar *todos* los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tuvieran relación con la situación de la rama de producción. La USITC evaluó no sólo los factores enumerados, sino también varios más, entre ellos la capacidad y los desembolsos de capital. Sobre la base de su evaluación de esos dos factores, sin embargo, la USITC atribuyó un peso limitado a los datos obtenidos respecto de ellos, por razones independientes que se explican en relación con cada uno.

40. Con respecto a los desembolsos de capital, la USITC constató que los datos informados no correspondían a la situación actual de la rama de producción porque los proyectos de inversión en el sector suelen tener un tiempo de espera dilatado para obtener su aprobación, lograr la financiación y realizar la instalación y las operaciones de puesta en marcha. Por ejemplo, la USITC señaló un caso en que un productor de tubos adquirió terrenos en 1993, inició conversaciones comerciales sobre una nueva planta en 1995, empezó a efectuar pedidos de equipo en 1997 y encargó la construcción de la planta a mediados de 1999.[23]

41. Con respecto a la capacidad, los datos indicaban que la disminución general de su utilización superaba con gran ventaja el leve ritmo de su aumento.[24] Al examinar el peso que debía atribuirse a los datos sobre la capacidad, la USITC constató que el moderado aumento de la capacidad interna durante el período objeto de la investigación era considerablemente inferior al aumento del consumo, y que ese leve aumento de la capacidad era razonable en vista del mayor consumo.[25]

42. Los Estados Unidos no consideran que el Grupo Especial esté impedido de efectuar constataciones acerca de la forma en que la USITC trató la capacidad y los desembolsos de capital. Por el contrario, el Grupo Especial debería constatar que la USITC cumplió sus obligaciones con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al evaluar esos "otros" factores referentes a la rama de producción.

Pregunta 12

Dejando a un lado las circunstancias de hecho del caso presente, ¿consideran los Estados Unidos, como cuestión de principio, que una mejora de los resultados de la rama de producción nacional al final del período pertinente objeto de investigación sería contradictoria con una constatación de existencia de daño grave actual?

Respuesta

43. No. Los Estados Unidos no consideran que una mejora de los resultados de la rama de producción nacional al final del período pertinente objeto de investigación sea necesariamente contradictoria con una constatación de existencia de daño grave actual. Tanto el grado como la naturaleza de la mejora serían pertinentes respecto de si existe o no daño grave en el momento de la determinación al respecto. Desde luego, una rama de producción que sufra actualmente un daño grave podría tener mejoras en determinados factores sin dejar de experimentar un daño grave globalmente. Al mismo tiempo, también pueden existir casos en que la recuperación de una rama de

[22] Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 85 y 119.

[23] Informe de la USITC, página I-20, nota 122, y página I-42.

[24] Informe de la USITC, página I-17.

[25] Informe de la USITC, página I-30.

producción sea tan importante que, a pesar de haber sufrido un daño grave en algún momento del período objeto de investigación, ese daño deje de manifestarse al final del período.

Pregunta 13

En el párrafo 134 de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos afirman que "las empresas declarantes coreanas omitieron hacer constar informaciones objetivas y cuantificables sobre la medida en que se utilizaban tuberías con doble estampado para usos de tuberías corrientes". ¿Procuró la USITC obtener esas informaciones por sí misma?

Respuesta

44. La USITC procuró obtener informaciones sobre esta cuestión durante la audiencia que realizó conforme al párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, la fuente de la que provenía la afirmación de que se utilizaban tuberías con doble estampado para usos de tuberías corrientes no pudo precisar las cantidades empleadas. Como se explica más adelante, desde el punto de vista práctico era imposible obtener cualquier información cuantitativa digna de crédito porque los distribuidores generalmente ignoran en qué se van a utilizar los tubos que venden, e incluso cuando pueden deducir el tipo de utilización de la identidad del comprador no registran sistemáticamente esa información.

45. Puede ser útil para el Grupo Especial comprender el contexto en que surgió la cuestión de las tuberías con doble estampado provenientes de Corea. La cuestión fue planteada por primera vez por las empresas declarantes coreanas y japonesas en su comunicación previa a la audiencia de la investigación sobre el daño, ante la USITC. Esos declarantes afirmaron que la mayor parte de las tuberías con doble estampado importadas de Corea a la costa occidental de los Estados Unidos se vendía para aplicaciones de tuberías corrientes. Apoyaron esa alegación, en gran medida, en la declaración jurada presentada por un ex ejecutivo de distribuidores de la costa occidental, que estimó que entre el 70 y el 80 por ciento de las tuberías con doble estampado importadas de Corea a la costa occidental se vendían para aplicaciones de tuberías corrientes. Los mismos declarantes alegaron también que ciertas respuestas del cuestionario de los productores y distribuidores nacionales daban respaldo a su teoría.[26]

46. El ejecutivo que prestó la declaración jurada compareció como testigo en la audiencia de la USITC sobre el daño. El diálogo entre el miembro de la USITC y el testigo, en este punto, fue el siguiente[27]:

> Sr. KOPLAN (miembro de la Comisión): Muchas gracias. Permítame que le pregunte lo siguiente, Sr. Smith. Usted ha hecho una estimación de entre 70 y 80 por ciento; ¿es posible que haya sido entre 60 y 70 por ciento?
>
> Sr. SMITH: Sin ninguna duda.
>
> Sr. KOPLAN: Muy bien. ¿Es posible que haya sido, es posible, entre 50 y 60 por ciento?
>
> Sr. SMITH: Bueno, no hay manera de saber verdaderamente, sin hacer una tabulación de todas las ventas.

[26] Comunicación previa a la audiencia de declarantes japoneses y coreanos (24 de septiembre de 1999), páginas 66 a 70, EE.UU. - Prueba documental 23.

[27] Transcripción de la audiencia de la USITC sobre el daño (30 de septiembre de 1999), página 216, EE.UU. - Prueba documental 24.

Sr. KOPLAN: De acuerdo.

Sr. SMITH: La mayoría de los distribuidores no siguen la pista de dónde van a parar sus materiales, y a menos que uno sea un gerente muy dado a ocuparse de todo, que revisa las facturas todos los días, y que conoce quién es cada cliente, adónde va, y tenga algún interés en saber de qué trabajos se trata, sólo entonces se puede reunir este tipo de informaciones.

Sr. KOPLAN: Y yo aprecio la franqueza con que usted lo dice. Lo que nos está diciendo es que el porcentaje podría estar considerablemente exagerado.

Sr. SMITH: Exactamente.

47. Como lo pone de manifiesto este diálogo, no existe en la práctica modo alguno de averiguar cuál es la proporción de tuberías coreanas con doble estampado que efectivamente se vendían para aplicaciones de tuberías corrientes. Esa información sólo podría haberse obtenido si todos los distribuidores hubieran llevado constancia de la aplicación a que estaban destinadas las tuberías correspondientes a cada venta, y los distribuidores no llevaban tal información.

48. En su comunicación posterior a la audiencia de la investigación sobre el daño, ante la USITC, los solicitantes controvirtieron la alegación de que se vendían grandes cantidades de tuberías coreanas con doble estampado en el mercado de las tuberías corrientes. Señalaron que ciertas respuestas al cuestionario contradecían esa alegación. También destacaron que el testigo de los declarantes coreanos había admitido en la audiencia que sus estimaciones no se habían basado en ninguna información concreta ni cuantificable y podían no ser exactas. Los solicitantes alegaron también que ese testigo no era digno de crédito porque carecía de experiencia en el sector de las tuberías: su experiencia se limitaba al mercado de las tuberías corrientes.[28]

49. Por último, el expediente muestra que los mayores aumentos, porcentuales y absolutos, del volumen de las importaciones procedentes de Corea se produjeron en los envíos a la zona de la costa del Golfo de México de los Estados Unidos, que comprende el mercado geográfico más vasto de los Estados Unidos para las tuberías de conducción. Los envíos de tubos coreanos a la costa del Golfo de México aumentaron de 16.430 a 68.810 toneladas entre 1997 y 1998, mientras que el total de los envíos de tuberías de conducción de Corea a los Estados Unidos aumentó durante igual período pasando de 76.671 toneladas a 158.099.[29] Corea no ha alegado que las tuberías con doble estampado se enviaran a la costa del Golfo de México, ni existen elementos de juicio en el expediente que lo indiquen.

Pregunta 14

¿Realizó la USITC algún análisis cuantitativo (como un análisis de regresión o un análisis de elasticidad) sobre los efectos de otros factores, como la crisis del sector del petróleo y el gas y la disminución de las exportaciones de la rama de producción nacional?

Respuesta

50. La USITC no preparó formalmente un análisis econométrico para cuantificar los efectos exactos de cada uno de los diversos factores sobre la rama de producción nacional. Los Estados Unidos observan que ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a las autoridades

[28] Comunicación de los solicitantes posterior a la audiencia (6 de octubre de 1999), páginas 15 a 19, EE.UU. - Prueba documental 25.

[29] Informe de la USITC, cuadro D-2.

competentes a preparar ni a examinar un análisis cuantitativo de esa naturaleza. Tampoco el Órgano de Apelación, en sus numerosos exámenes de informes de grupos especiales acerca de medidas de salvaguardia adoptadas por los Miembros, ha sugerido nunca la necesidad de tal análisis.

51. A pesar de la inexistencia de prescripciones sobre la cuantificación precisa de los efectos, la USITC efectivamente consideró en múltiples sentidos los datos cuantitativos y los análisis económicos o financieros que constaban, y se apoyó en ellos, para distinguir los efectos de otras posibles causas de los efectos del aumento de las importaciones. Como cuestión inicial, el personal de la USITC preparó un análisis preliminar de elasticidad para su examen por la Comisión al efectuar su determinación sobre el daño.[30] Las estimaciones de la demanda, la oferta y la posibilidad de sustitución que se suministraron en ese análisis proporcionaron una base para el examen por la USITC de los factores que afectaban a la situación de la rama de producción.

52. Como elemento adecuado para su examen de los diversos factores que podían tener repercusión en la situación de la rama de producción, la USITC estudió detenidamente los datos cuantitativos y comparó los indicadores afectados por las importaciones con los indicadores afectados por otros factores. Así, al distinguir los efectos de la disminución de las actividades de perforación y producción de petróleo y gas natural, la USITC comparó los datos correspondientes al período comprendido entre 1994 y junio de 1999 sobre el consumo aparente (que mostraban disminución de la demanda debido a la reducción de esas actividades "receptoras") con los datos financieros de la rama de producción correspondientes al mismo período. Esta información mostró que la demanda, en los datos provisionales de 1999, era comparable con el nivel del período comprendido entre 1994 y 1996; sin embargo, después de sufrir leves pérdidas de explotación en 1994, la rama de producción tuvo resultados financieros satisfactorios en 1995 y 1996. Sobre la base de esta comparación, la USITC pudo llegar a la conclusión de que el nivel más bajo de la demanda en 1998 y 1999 no era de una magnitud que hubiera podido generar las graves pérdidas económicas sufridas por la rama de producción en esos años.[31]

53. La USITC también examinó los datos sobre distribución del mercado en relación con la demanda, y constató que las importaciones aumentaron su participación en el mercado a expensas de los productores nacionales, al mismo tiempo que disminuía la actividad de perforación en el sector del petróleo y el gas natural. La USITC constató que, en igualdad de todos los demás factores, la disminución de la demanda de un producto normalizado como las tuberías repercutiría en todas las fuentes de suministro en cuantía aproximadamente proporcional.[32] La USITC examinó también información cuantitativa para verificar la explicación dada por los declarantes, según la cual las importaciones tenían un tiempo de espera mayor que los productos nacionales y, por ello, respondían con mayor lentitud a la disminución de la demanda. Los datos mensuales sobre las importaciones que la USITC examinó desacreditaban esta teoría porque mostraban altos niveles de importación en los meses que, según el argumento expuesto, tendrían que haber correspondido a pedidos hechos a fines de 1998 y comienzos de 1999, cuando las actividades de perforación se encontraban en su nivel más bajo.

54. Además de su análisis de los efectos de la reducción de las actividades de producción y perforación de petróleo y gas, la USITC examinó la cronología de esa disminución en relación con los datos referentes a los distintos indicadores pertinentes sobre los resultados de la rama de producción. La USITC constató que la diferencia más significativa de las condiciones del mercado que surgían de los datos preliminares de 1999 en comparación con el período de 1994-1996 (cuando el consumo

[30] Informe de la USITC, páginas II-42 a 51.

[31] Informe de la USITC, página I-28.

[32] Informe de la USITC, página I-29.

aparente se encontraba en niveles comparables con los de 1999) era la presencia en el mercado de los productos importados, que en 1999 tenían una participación igual al doble de la que habían tenido en 1994-1996.[33]

55. Sobre la base de su análisis de los datos respectivos correspondientes a los diversos indicadores sobre los resultados de la rama de producción, la USITC llegó a la conclusión de que la disminución de las actividades de prospección y perforación afectaba principalmente a los aspectos relativos a la demanda, mientras que los aumentos de la importación y de su participación en el mercado se relacionaban con disminuciones de precios. La USITC también analizó los datos sobre los precios correspondientes a cada producto.[34] Estos datos indicaron que las disminuciones de precios parecían ser generales y no afectaban desproporcionadamente a las categorías de tuberías destinadas habitualmente a las perforaciones de petróleo y gas.

56. Por último, la USITC recurrió al análisis de dispersión financiera para confirmar su conclusión de que los inquietantes resultados financieros de la rama de producción tenían por causa principal la importante baja de los precios internos causada por el aumento de las importaciones, y no el menor volumen de los envíos provocado por la disminución de la demanda.[35]

57. Además de basarse en los datos para estudiar los efectos de la disminución de las actividades de prospección y perforación, la USITC evaluó también información cuantitativa, cuando procedía, para considerar otras posibles causas de daño. Al examinar los efectos de la competencia entre los productores nacionales, la USITC comparó los datos sobre la capacidad de la rama de producción con los datos sobre el consumo interno, y constató que los aumentos de capacidad eran razonables teniendo en cuenta el aumento del consumo entre 1994 y 1998.[36]

58. Con respecto a los efectos de las disminuciones en los mercados de exportación, la USITC estudió los datos sobre exportaciones de los productores nacionales en comparación con la producción interna y los datos sobre la importación. Al constatar que el aumento de las importaciones en 1998 fue considerablemente mayor que la disminución de las exportaciones, la USITC llegó a la conclusión de que cualquier efecto de la disminución de las exportaciones sobre la industria nacional era ínfimo frente a los efectos del aumento de las importaciones.[37]

Pregunta 15

En el párrafo 104 de su primera comunicación, los Estados Unidos responden al argumento de Corea de que la rama de producción no sufrió daño según lo demuestra un aumento de sus desembolsos de capital durante el período objeto de investigación. Rogamos a los Estados Unidos que expongan también sus observaciones sobre el argumento que presenta Corea en el párrafo 250 de su primera comunicación, de que durante el período objeto de investigación comenzaron sus actividades dos nuevos productores en 1998 y 1999.

[33] Informe de la USITC, página I-28.

[34] Informe de la USITC, página I-29.

[35] Informe de la USITC, página I-29, nota 180.

[36] Informe de la USITC, página I-30.

[37] Informe de la USITC, página I-31.

Respuesta

59. Es exacto que hubo dos nuevas plantas de producción de tuberías de conducción que iniciaron su actividad, una en 1998 y la otra a comienzos de 1999.[38] Los Estados Unidos no están de acuerdo con el argumento de Corea, que figura en el párrafo 250 de su primera comunicación escrita, de que la incorporación de estas dos plantas de producción contradice la conclusión de la USITC de que la rama de producción nacional sufría un daño grave o la amenaza de un daño grave. Tanto los integrantes de la Comisión que constataron la existencia de daño grave como las que constataron su amenaza observaron que las inversiones de capital en esta rama de producción se efectúan con tiempos de ejecución prolongados.[39] Las plantas que entraron en funcionamiento en 1998 y comienzos de 1999 corresponderían a decisiones de inversión y compromisos asumidos mucho antes del aumento súbito de las importaciones producido en 1997 y 1998. En realidad, la USITC constató que la incorporación de nuevas plantas era razonable en vista del aumento del consumo durante 1998.

Pregunta 16

En el párrafo 109 de su primera comunicación, los Estados Unidos explican que el aumento de precios de entre 25 y 30 dólares mencionado por Corea bien podría compensar el mayor costo de las materias primas que siguió a la imposición de derechos antidumping sobre el acero laminado en caliente. ¿Afectó la medida antidumping a todas las importaciones de acero laminado en caliente? ¿Qué productos quedaron alcanzados por la medida, o las medidas, de los Estados Unidos sobre el acero laminado en caliente? ¿Hubo otros proveedores de acero laminado en caliente que no resultaron afectados por las medidas antidumping? Por otra parte, en el párrafo 22 de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos mencionan "una disminución del precio del acero al carbono laminado en caliente". ¿Se compadece esa disminución de precios con el aumento de los costos de las materias primas mencionado en el párrafo 109 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos? Sírvanse explicarlo.

¿Afectó la medida antidumping a todas las importaciones de acero laminado en caliente?

Respuesta

60. En primer lugar, los Estados Unidos deben destacar que Corea aclaró en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial que los llamados "aumentos de precio" que había mencionado inicialmente, y que también los Estados Unidos calificaron después con los mismos términos en su primera comunicación escrita, fueron en realidad anuncios del propósito de aumentar precios, efectuados por un productor estadounidense. No existen en el expediente pruebas de que las tentativas anunciadas de aumentar los precios hubieran tenido éxito realmente.

61. Aunque no todas las importaciones de acero laminado en caliente fueron objeto de medidas antidumping, es de presumir que esas medidas hayan afectado a todas las importaciones de acero laminado en caliente, incluyendo las efectuadas en condiciones leales. El objetivo de las medidas antidumping, desde luego, es eliminar el daño causado a la rama de producción nacional por las importaciones de las que se han constatado que se han vendido por un precio inferior a su valor normal. Las medidas antidumping logran este efecto al establecer la imposición de un derecho cuya cuantía es el margen de la discriminación en los precios. Al aumentar el precio de venta de los productos importados, los derechos antidumping tienen por objeto reducir o eliminar la contención de la subida de los precios o la reducción de éstos en todo el mercado, causada por las importaciones

[38] Informe de la USITC, página II-11.

[39] Informe de la USITC, página I-20, nota 122 (miembros de la Comisión que constataron la existencia de daño grave) y página I-42 (miembros de la Comisión que constataron una amenaza de daño grave).

objeto de dumping. Una vez que los productos importados en condiciones desleales reciben un precio adecuado o se retiran del mercado, cabe esperar que aumente el precio, no sólo del acero laminado en caliente de producción nacional, sino también del importado en condiciones leales.

¿Qué productos quedaron alcanzados por la medida, o las medidas, de los Estados Unidos sobre el acero laminado en caliente?

Respuesta

62. Los derechos antidumping impuestos en julio y agosto de 1999 alcanzaron a las importaciones de acero laminado en caliente provenientes del Japón (objeto de los derechos antidumping) y del Brasil y Rusia (objeto de acuerdos de suspensión que establecieron precios mínimos en el caso del Brasil, y de limitaciones cuantitativas de la exportación en el caso de Rusia). El ámbito de aplicación de los derechos antidumping de las importaciones del Japón y los acuerdos de suspensión que afectaron a las importaciones provenientes del Brasil y Rusia fue el siguiente:

> Ciertos productos planos de acero al carbono laminado en caliente de forma rectangular de anchura superior o igual a media pulgada, sin chapar ni revestir, incluso pintados, barnizados o revestidos de plástico u otras sustancias no metálicas, enrollado (incluso en espiras superpuestas) de cualquier espesor, y sin enrollar de espesor inferior a 4,75 mm y anchura igual por lo menos a 10 veces el espesor. No están incluidos en el alcance de estas investigaciones los productos planos laminados en las cuatro caras o en acanaladuras cerradas, de anchura superior a 150 mm pero inferior o igual a 1.250 mm y de espesor superior o igual a 4 mm, sin enrollar y sin motivos en relieve, de espesor igual o mayor a 4,0 mm.
>
> Se incluyen expresamente en ese alcance los aceros desgasificados al vacío, totalmente estabilizados (conocidos corrientemente como "acero libre de intersticios"), los aceros de baja aleación de alta resistencia y el sustrato de acero laminado para motores. El acero libre de intersticios se reconoce como acero con bajo contenido de carbono con microniveles de aleación de elementos tales como el titanio o el niobio, añadidos para estabilizar los elementos de carbono y nitrógeno. Los aceros de baja aleación de alta resistencia se reconocen como aceros con microniveles de elementos como el cromo, el cobre, el niobio, el titanio, el vanadio y el molibdeno. El sustrato de acero laminado para motores contiene microniveles de aleación de elementos tales como el silicio y el aluminio.
>
> Son productos de acero incluidos en el alcance de la investigación, con independencia de su definición en el Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos ("HTSUS") los productos en los cuales: 1) el hierro predomina, en peso, sobre cada uno de los demás elementos que contienen; 2) el contenido de carbono, en peso, es inferior o igual a 2 por ciento; 3) ninguno de los elementos que se enumeran a continuación excede, en peso, de los porcentajes que se indican:
>
> 1,80 por ciento de manganeso;
> 1,50 por ciento de silicio;
> 1,00 por ciento de cobre;
> 0,50 por ciento de aluminio;
> 1,25 por ciento de cromo;
> 0,30 por ciento de cobalto;
> 0,40 por ciento de plomo;
> 1,25 por ciento de níquel;
> 0,30 por ciento de volframio;
> 0,012 por ciento de boro;

0,10 por ciento de molibdeno;
0,10 por ciento de niobio;
0,41 por ciento de titanio;
0,15 por ciento de vanadio;
0,15 por ciento de circonio.

Todos los productos que poseen las propiedades físicas y químicas indicadas están incluidos en el alcance de la investigación, salvo exclusión expresa. Por ejemplo, los siguientes productos quedan al margen o están excluidos expresamente del alcance de la investigación:

- Productos de acero aleado laminado en caliente en que por lo menos uno de los elementos químicos enumerados más arriba excede del porcentaje respectivo (incluyendo, por ejemplo, los productos con especificaciones ASTM A543, A387, A514, A517 y A506).

- Categorías SAE/AISI de las series 2300 y superiores.

- Aceros para cojinetes, conforme a la definición del HTSUS.

- Acero de herramientas, conforme a la definición del HTSUS.

- Acero al silicio-manganeso (conforme a la definición del HTSUS) o acero al silicio "magnético" con un nivel de silicio superior al 1,50 por ciento.

- Especificaciones A710 y A736 según la norma de *American Standards for Testing and Metal* (ASTM).

- Aceros con resistencia a la abrasión (USS AR 400 y USS AR 500).

- Acero laminado en caliente enrollado que cumpla las siguientes especificaciones químicas, físicas y mecánicas: C, 0,10 a 0,14 por ciento; Mn, 0,90 por ciento como máximo; P, 0,025 por ciento como máximo; S, 0,005 por ciento como máximo; Si, 0,30 a 0,50 por ciento; Cr, 0,50 a 0,70 por ciento; Cu, 0,20 a 0,40 por ciento; Ni, 0,20 por ciento como máximo; anchura: 44,80 pulgadas como máximo; espesor: 0,063 a 0,198 pulgadas; límite elástico: 50.000 ksi como mínimo; resistencia a la tracción: 70.000 a 88.000 psi.

- Acero laminado en caliente enrollado que cumpla las siguientes especificaciones químicas, físicas y mecánicas: C, 0,10 a 0,16 por ciento; Mn, 0,70 a 0,90 por ciento; P, 0,025 por ciento como máximo; S, 0,006 por ciento como máximo; Si, 0,30 a 0,50 por ciento; Cr, 0,50 a 0,70 por ciento; Cu, 0,25 por ciento como máximo; Ni, 0,20 por ciento como máximo; Mo, 0,21 por ciento como máximo; anchura: 44,80 pulgadas como máximo; espesor: 0,350 pulgadas como máximo; límite elástico: 80.000 ksi como mínimo; objetivo de resistencia a la tracción: 105.000 psi.

- Acero laminado en caliente enrollado que cumpla las siguientes especificaciones químicas, físicas y mecánicas: C, 0,10 a 0,14 por ciento; Mn, 1,30 a 1,80 por ciento; P, 0,025 por ciento como máximo; S, 0,005 por ciento como máximo; Si, 0,30 a 0,50 por ciento; Cr, 0,50 a 0,70 por ciento; Cu, 0,20 a 0,40 por ciento; Ni, 0,20 por ciento como máximo; V (en peso), 0,10 por ciento como máximo; Cb, 0,08 por ciento como máximo; anchura: 44,80 pulgadas como máximo; espesor: 0,350 pulgadas como máximo; límite elástico: 80.000 ksi como mínimo; objetivo de resistencia a la tracción: 105.000 psi.

- Acero laminado en caliente enrollado que cumpla las siguientes especificaciones químicas, físicas y mecánicas: C, 0,15 por ciento como máximo; Mn, 1,40 por ciento como máximo; P, 0,025 por ciento como máximo S, 0,010 por ciento como máximo; Si, 0,50 por ciento como máximo; Cr, 1,00 por ciento como máximo; Cu, 0,50 por ciento como máximo; Ni, 0,20 por ciento como máximo; Nb, 0,005 por ciento como mínimo, Ca, tratado; Al, 0,01 a 0,07 por ciento; anchura: 39,37 pulgadas, espesor: 0,181 pulgadas como máximo; límite elástico: 70.000 psi como mínimo para un espesor de $\leq$ 0,148 pulgadas y 65.000 psi como mínimo para espesores superiores a >0,148 pulgadas; resistencia a la tracción: 80.000 psi como mínimo.

- Acero laminado en caliente bifásico y templado por fases, principalmente con microestructura ferrítico-martensítica, con un contenido de silicio, en peso, superior al 0,9 por ciento e inferior o igual al 1,5 por ciento, caracterizado además por alguna de las siguientes particularidades: i) resistencia a la tracción comprendida entre 540 y 640 N/mm^2 y alargamiento porcentual del $\leq$ 26 por ciento para una espesor igual o superior a 2 mm; o ii) resistencia a la tracción comprendida entre 590 y 690 N/mm^2 y alargamiento porcentual del $\leq$ 25 por ciento para un espesor igual o superior a 2 mm.

- Acero para cojinetes laminado en caliente de grado 1050 según la norma SAE, enrollado, con un nivel de inclusión máximo de 1,0 según el Método A de la norma ASTM E 45, con excelente calidad de superficie y las siguientes limitaciones químicas: 0,012 por ciento como máximo de fósforo; 0,015 por ciento como máximo de azufre; y 0,20 por ciento como máximo de residuos, incluyendo 0,15 por ciento como máximo de cromo.

- Chapas de acero laminado en caliente, enrollado o cortado en longitudes determinadas, de grado A570-50 según la norma ASTM, con anchura de 74 pulgadas (nominal, con las tolerancias de la norma ASTM), espesor de calibre 11 (0,119 pulgadas de espesor nominal), de canto laminado y sometido a laminación de ajuste, con un contenido mínimo de cobre del 0,20 por ciento.[40]

¿Hubo otros proveedores de acero laminado en caliente que no resultaron afectados por las medidas antidumping?

Respuesta

63. No, como ya se ha indicado. Todos los proveedores de acero laminado en caliente se vieron afectados por las medidas antidumping independientemente de que tales importaciones fueran o no objeto de las medidas mismas. El informe de la USITC que acompañó las investigaciones de 1999 indica que un 61 por ciento de las importaciones de acero laminado en caliente de 1998 (7,0 millones de toneladas, de un total de 11,4 millones) provenían del Brasil, Rusia y el Japón y, por lo tanto, eran objeto de derechos antidumping o acuerdos de suspensión.[41]

Por otra parte, en el párrafo 22 de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos mencionan "una disminución del precio del acero al carbono laminado en caliente". ¿Se compadece esa disminución de precios con el aumento de los costos de las materias primas

[40] *Antidumping Duty Order; Certain Hot-Rolled Flat-Rolled Carbon-Quality Steel Products from Japan, 64 Fed. Reg. 34778* (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 29 de junio de 1999), EE.UU. - Prueba documental 26.

[41] EE.UU. - Prueba documental 27.

mencionado en el párrafo 109 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

64. Los párrafos 22 y 109 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos contienen análisis de los precios en el mercado interno en momentos diferentes del período objeto de investigación. En el párrafo 22 (páginas I-31 y 32 del informe de la USITC) se explica que la Comisión examinó si las disminuciones de los costos de materias primas habían provocado la disminución de los precios de las tuberías, en particular la disminución de precios del acero al carbono laminado en caliente de *1998 y los datos provisionales de 1999 (enero a junio)*. (La USITC constató que las disminuciones de precios de las tuberías no podían atribuirse a una disminución de los costos de materias primas.) El párrafo 109 se refiere a aumentos de precios *anunciados*, y a la imposición de medidas antidumping en agosto de 1999. Con respecto a estos últimos hechos, la USITC indicaba lo siguiente:

> Estamos convencidos de que, en la medida en que cualquier anuncio de aumento de precios de esa clase puede haber "arraigado" en el mercado, puede atribuirse en medida considerable a que los productores nacionales preveían aumentos de los costos de las materias primas.[42]

65. Además, el expediente de la investigación de la USITC sobre el daño quedó cerrado antes de la fecha de entrada en vigor de los aumentos anunciados y, por lo tanto, no existen pruebas en el expediente de que los aumentos de precios hayan tenido lugar.

Pregunta 17

Según los Estados Unidos, la falta de toda referencia al artículo XIX del GATT en el párrafo 8 b) de su artículo XXIV significa que las medidas de salvaguardia basadas en el artículo XIX "pueden o deben incorporarse en la eliminación general de las 'reglamentaciones comerciales restrictivas' de cualquier zona de libre comercio" (párrafo 216 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). ¿Por qué consideran los Estados Unidos que las medidas de salvaguardia "pueden" (y no "deben") incorporarse en la eliminación de las "reglamentaciones comerciales restrictivas" de cualquier zona de libre comercio? ¿Se desprendería de una interpretación *a contrario sensu* del párrafo 8 b) del artículo XXIV que la imposición de una medida de salvaguardia entre asociados en una zona de libre comercio es incompatible con el concepto de ésta? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

66. El grado en que los asociados en una zona de libre comercio deben eliminar las medidas de salvaguardia entre ellos depende del conjunto general de medidas de liberalización del comercio que acompañe la formación de la zona de libre comercio. Si ese conjunto cumple los requisitos del párrafo 8 b) del artículo XXIV sin la eliminación de las medidas de salvaguardia, las partes asociadas en la zona de libre comercio tienen la opción de eliminar las medidas de salvaguardia, pero no están obligadas a hacerlo. En cambio, si la eliminación de las medidas de salvaguardia es indispensable para cumplir los requisitos del párrafo 8 b) del artículo XXIV, las partes asociadas en la zona de libre comercio *deben* hacerlo. A este respecto, la facultad de aplicar medidas de salvaguardia a los asociados en una zona de libre comercio no se diferencia de cualquier otra reglamentación comercial restrictiva que se aplique en régimen NMF.

[42] Informe de la USITC, página I-48, nota 88 (*dictamen de la Presidenta Bragg y la Sra. Askey*).

67. Para crear una zona de libre comercio que esté en conformidad con el artículo XXIV, las partes deben satisfacer la definición correspondiente que figura en su párrafo 8 b):

> un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio.

Este texto no exige la eliminación de *todos* los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales restrictivas. Pueden aplicarse, "en la medida en que sea necesario", algunas reglamentaciones restrictivas, siempre que estén comprendidas en las excepciones enumeradas. Las demás reglamentaciones restrictivas deben eliminarse *respecto a lo esencial* de los intercambios comerciales. Como explicó el Órgano de Apelación en el asunto *Turquía - Textiles*:

> Ni las PARTES CONTRATANTES del GATT ni los Miembros de la OMC han llegado jamás a un acuerdo sobre la interpretación del término "esencial" en esta disposición. Con todo, es evidente que "lo esencial de los intercambios comerciales" no significa lo mismo que *todos* los intercambios comerciales, y también que "lo esencial de los intercambios comerciales" significa algo bastante más amplio que tan sólo *parte* de los intercambios comerciales.[43]

68. Por lo tanto, el conjunto de medidas de liberalización del comercio que acompaña la formación de una zona de libre comercio no necesita eliminar todos los derechos de aduana y reglamentaciones comerciales restrictivas. Si las partes en la zona de libre comercio, a pesar de mantener algunos derechos de aduana y reglamentaciones comerciales restrictivas, pueden alcanzar sin embargo el umbral del párrafo 8 del artículo XXIV (abarcar "lo esencial de los intercambios comerciales"), pueden mantener esas reglamentaciones. Si la eliminación de las demás reglamentaciones restrictivas abarca lo esencial de los intercambios comerciales, las partes *pueden* eliminar también las medidas de salvaguardia. Ésta es, con creces, la hipótesis más probable. Hemos incluido la posibilidad de que las medidas de salvaguardia "deban" eliminarse, para cubrir todas las posibilidades. Por ejemplo, si la eliminación de los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales restrictivas que han aceptado las partes en la zona de libre comercio no abarca lo esencial de los intercambios comerciales, *deben* eliminar las reglamentaciones restrictivas que tuvieran el propósito de mantener, lo que podría incluir medidas de salvaguardia. Esto, sin embargo no es una hipótesis probable.

Pregunta 18

¿Es lógico que las medidas de salvaguardia del artículo XIX no estén permitidas entre asociados en zonas de libre comercio, mientras que sí lo están las medidas del artículo XI, teniendo en cuenta que las primeras pueden tomar la forma de restricciones cuantitativas (del artículo XI)? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

69. Un tratado, y especialmente un acuerdo multilateral, corresponde a un conjunto de compromisos y transacciones. En su concertación no prevalece necesariamente la "lógica" propia de ninguno de los signatarios. Conforme a las reglas consuetudinarias de interpretación del derecho

[43] *Turquía - Restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido*, WT/DS34/AB/R, párrafo 48 (22 de octubre de 1999).

internacional público, el texto de un tratado determina los derechos y obligaciones de los signatarios. La circunstancia de que un intérprete posterior pueda extraer una "lógica" del texto no altera los derechos y obligaciones expresos. En este caso, el texto del párrafo 8 del artículo XXIV distingue entre las medidas del artículo XI y las del artículo XIX autorizando un trato diferente de unas y otras.

70. Siempre resulta especulativo pretender reconstruir la lógica de los negociadores de un tratado. En este caso podemos llegar a la conclusión de que la diferencia del régimen es lógica porque el artículo XI y el artículo XIX permiten la imposición de restricciones cuantitativas por motivos diferentes. El artículo XI permite tres tipos de restricciones cuantitativas: prohibiciones temporales a la exportación para prevenir una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos; prohibiciones a la importación o exportación necesarias para la clasificación, el control de la calidad o la venta de productos destinados al comercio internacional; y restricciones a la importación de productos agrícolas o pesqueros necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales de control de la producción de esos productos. Además, algunas de estas medidas ya no están permitidas, como consecuencia del Acuerdo sobre la Agricultura. El artículo XIX permite la suspensión de obligaciones (que podrían incluir la aplicación de restricciones cuantitativas que de otro modo serían contrarias al artículo XI) en la medida necesaria para reparar el perjuicio grave causado por el aumento de las importaciones. En consecuencia, los redactores convinieron en que los asociados en zonas de libre comercio podrían mantener las restricciones cuantitativas autorizadas por el artículo XI, cuando esas medidas fuesen necesarias, pero no dispusieron lo mismo respecto de las restricciones cuantitativas autorizadas por el artículo XIX.

71. Una conclusión lógica es que el fundamento de una restricción cuantitativa afecta a su admisibilidad en el caso de las zonas de libre comercio. Las partes en las zonas de libre comercio están facultadas, sin reservas, para aplicar esas restricciones cuantitativas autorizadas por el artículo XI entre ellas cuando sea necesario. Podría considerarse que el GATT de 1994 autoriza la aplicación, entre los asociados en zonas de libre comercio, de medidas permitidas por el artículo XI porque pueden ser necesarias para la aplicación de políticas o programas nacionales de particular importancia. En cambio, la facultad de una parte en una zona de libre comercio de incluir a sus asociados de esa zona en restricciones cuantitativas basadas en el artículo XIX tiene que equilibrarse con otras medidas comerciales restrictivas para alcanzar el umbral del párrafo 8 del artículo XXIV. Presumiblemente, este régimen pone de manifiesto la importancia de lograr la eliminación de las reglamentaciones restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales.

72. Observamos que no hay nada fuera de lo común en este régimen. Tanto el artículo XI como el artículo XIX autorizan a mantener restricciones cuantitativas que de otro modo estarían prohibidas, pero en condiciones diferentes. El párrafo 8 del artículo XXIV sigue el mismo criterio, estableciendo condiciones diferentes para la aplicación de una restricción cuantitativa basada en el artículo XI en el contexto de una zona de libre comercio y para la aplicación de una restricción cuantitativa basada en el artículo XIX.

Pregunta 19

En el asunto *Turquía - Textiles* (WT/DS34), el Órgano de Apelación declaró que la defensa basada en el artículo XXIV del GATT era posible en el caso de una unión aduanera cuando se satisficieran dos condiciones: 1) que la medida impugnada se hubiera introducido con ocasión del establecimiento de una unión aduanera; y 2) que "si no se ... permitiera introducir la medida impugnada se impediría el establecimiento de esa unión aduanera".[44]

[44] Esta pregunta está formada por dos partes relacionadas, pero independientes. En bien de la claridad la hemos dividido, así como nuestra respuesta, en dos partes.

a) A este respecto, sírvanse explicar de qué modo se habría impedido el establecimiento del TLCAN si no se hubiera permitido a las partes introducir la exención respecto de las salvaguardias establecida en el artículo 311(a) de la Ley de Aplicación del TLCAN.

Respuesta

73. En virtud del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte ("TLCAN") las partes establecieron una multitud de derechos y obligaciones, eliminando numerosas reglamentaciones comerciales restrictivas: aranceles, derechos de aduana, normas de salvaguardia, etc. Esos derechos y obligaciones, incluyendo la exención respecto de las salvaguardias, se concibieron como un conjunto y se establecieron en conjunto. Consideradas globalmente dieron lugar a la eliminación de las reglamentaciones comerciales restrictivas respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los tres asociados del TLCAN, creando por lo tanto la base para la creación de una zona de libre comercio. La falta de aceptación de esos derechos y obligaciones habría significado la imposibilidad de ser parte en el TLCAN, impidiendo que éste entrara en vigor y, en consecuencia, habría impedido la formación de la zona de libre comercio creada por él.

74. En el asunto *Turquía - Textiles*, el Órgano de Apelación interpretó el encabezamiento del párrafo 5 del artículo XXIV en el sentido de que establecía las condiciones en que un Miembro podía invocar el artículo XXIV como una defensa de una medida incompatible con la OMC que afectara a derechos de terceros cuando había sido establecida como parte de la creación de una unión aduanera:

> observamos que en [el encabezamiento] se estipula que las disposiciones del GATT de 1994 "*no impedirán*" el establecimiento de una unión aduanera. Interpretamos que ello significa que las disposiciones del GATT de 1994 *no harán imposible* el establecimiento de una unión aduanera.[45]

El Órgano de Apelación constató, además, que el encabezamiento "[indica] que el artículo XXIV sólo puede justificar la adopción de una medida incompatible con determinadas otras disposiciones del GATT si esa medida se introduce con ocasión del establecimiento de una unión aduanera, y sólo a condición de que de no autorizarse la introducción de la medida se impediría el establecimiento de la unión aduanera". El Órgano de Apelación observó que este texto "no puede interpretarse sin referencia a la definición de una 'unión aduanera'".[46]

75. Sin embargo, el asunto *Turquía - Textiles* se refería principalmente a una medida aplicada a países no miembros de la unión aduanera. El Órgano de Apelación no indicó en qué condiciones una parte podría invocar como defensa el artículo XXIV respecto de una medida que liberalizara *el comercio interior* entre los miembros de la unión aduanera. Por lo tanto, su razonamiento no corresponde a la actual diferencia porque aquí se trata de una medida -la exclusión respecto de medidas de salvaguardia- que formó parte del conjunto de medidas de liberalización del comercio estipuladas en el TLCAN.

76. En cualquier caso, el análisis del asunto *Turquía - Textiles* establece que el artículo XXIV invalida la alegación de Corea de que la exención respecto de las salvaguardias establecida en el TLCAN es incompatible con los artículos I, XIII y XIX.[47] En consonancia con el razonamiento del Órgano de Apelación, ese análisis se inicia con la definición de las zonas de libre comercio, que el

[45] *Turquía - Textiles*, párrafo 45.

[46] *Ibid.*, párrafos 46 y 47.

[47] Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 168.

párrafo 8 b) del artículo XXIV describe como una zona en que "se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas ... con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales [entre las partes]". El párrafo 8 a) i) del mismo artículo contiene términos similares respecto de las uniones aduaneras. El informe del asunto *Turquía - Textiles* señaló que el texto "ofrece 'una cierta flexibilidad' a los miembros constitutivos de una unión aduanera cuando liberalizan su comercio interior de conformidad con ese apartado".[48]

77. El sentido corriente del párrafo 8 b) del artículo XXIV ofrece la orientación necesaria. El texto alude a un complemento directo (los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas), un verbo (se eliminen) y una frase de valor adjetivo que califica el complemento directo (con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales). El complemento directo es plural y sus elementos se encuentran en relación conjuntiva, lo que indica que la obligación (eliminar) se aplica al complemento directo, es decir, a los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales, *globalmente*. El texto no contiene expresión alguna que denote que la obligación se aplica por separado a cada derecho de aduana o reglamentación restrictiva. En consecuencia, el cumplimiento del párrafo 8 b) del artículo XXIV se determina por referencia al conjunto íntegro de los derechos de aduana y las reglamentaciones comerciales restrictivas que se eliminan.

78. A la luz de esta definición, las partes quedan impedidas de formar una zona de libre comercio si no pueden aceptar la eliminación del grupo de derechos de aduana y reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales en que han convenido. Esto ocurriría si no se les permitiese aceptar la eliminación de uno cualquiera de los derechos de aduana o reglamentaciones.

79. Las partes en el TLCAN concibieron los diversos tipos de derechos de aduana y reglamentaciones comerciales restrictivas que habrían de eliminar en forma conjunta y negociaron a su respecto al mismo tiempo. En ningún momento manifestaron que la falta de aceptación de una obligación determinada impediría la formación de la zona de libre comercio. Como parte del conjunto de medidas de liberalización del comercio convinieron en el artículo 802 del TLCAN, que eliminó la facultad de cada una de las partes de aplicar medidas de salvaguardia sobre las importaciones provenientes de otra parte que no contribuyeran en grado sustancial a un daño grave. El artículo 311 de la Ley de Aplicación del TLCAN dio cumplimiento a esta obligación en la legislación de los Estados Unidos.

80. Si se interpretara que el GATT de 1994 prohíbe la exención de salvaguardias del artículo 802, se desarreglaría el conjunto de derechos y obligaciones de liberalización convenidos por las partes en el TLCAN. En consecuencia, el artículo XXIV autoriza la exclusión del Canadá y México de la medida de salvaguardia referente a los tubos a pesar de las disposiciones del artículo II.

b) Si la formación del TLCAN se habría impedido de no autorizarse la exención respecto de las salvaguardias, ¿por qué los miembros del TLCAN no quedaron excluidos automáticamente de las medidas de salvaguardia impuestas por los demás miembros del TLCAN?

81. Con arreglo al TLCAN, la exención condicional respecto de las medidas de salvaguardia establecida en el artículo 802 formó parte del equilibrio final de concesiones y obligaciones convenido por las partes. Ese conjunto va mucho más allá de una liberalización de lo esencial de los intercambios comerciales, por lo que era admisible una exención parcial. Si no se hubiera aceptado ese conjunto determinado de medidas, se habría visto impedida la formación de la zona de libre comercio creada por el TLCAN.

[48] *Turquía - Textiles*, párrafo 48.

82. Durante las negociaciones, las partes no convinieron en eliminar por completo su facultad de adoptar medidas de salvaguardia contra las otras partes. Si lo hubieran hecho, es posible que hubiesen modificado otros elementos del conjunto de medidas de liberalización para mantener el equilibrio de concesiones y otras obligaciones. También es posible que sobre esa base no hubieran podido lograr acuerdo. Los Estados Unidos opinan que la hipótesis de un resultado diferente de las negociaciones sobre el TLCAN es demasiado especulativa para que pueda constituir el fundamento de cualquier conclusión acerca de las medidas que las partes adoptaron efectivamente.

Pregunta 20

Los Estados Unidos alegan, sobre la base de la última frase de la nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias, que "las cuestiones relacionadas con importaciones dentro de las zonas de libre comercio deben tratarse exclusivamente con arreglo a los artículos pertinentes del GATT de 1994" (párrafo 220 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). A este respecto, sírvanse formular sus observaciones sobre la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* (párrafo 106), en el sentido de que "la nota sólo es pertinente cuando una unión aduanera aplica una medida de salvaguardia 'como entidad única o en nombre de un Estado miembro'". ¿Consideran los Estados Unidos que la constatación del Órgano de Apelación no se aplica a la última frase de la nota 1 a pie de página? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

83. La constatación exacta del Órgano de Apelación fue la siguiente:

> El sentido corriente de la *primera frase* de la nota 1 es, a nuestro juicio, que la nota sólo es pertinente cuando una unión aduanera aplica una medida de salvaguardia "como entidad única o en nombre de un Estado miembro".[49]

El Órgano de Apelación llegó a esta conclusión respondiendo a un análisis del Grupo Especial basado en las frases *primera* y *tercera* de la nota 1 a pie página.[50] Ni el Grupo Especial ni el Órgano de Apelación se refirieron en ningún momento a la cuarta (y última) frase de la nota, ni a la forma en que esa frase podría afectar al significado de toda la nota. En consecuencia, la constatación del Órgano de Apelación no ofrece orientación alguna para la interpretación de la última frase por el Grupo Especial.

Pregunta 21

Si la nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias es pertinente en algún sentido a la cuestión de cuáles Miembros pueden ser objeto de una medida de salvaguardia, ¿tiene alguna consecuencia que esa nota figure en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y no en el párrafo 2 de su artículo 2? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

84. La circunstancia de que la nota 1 a pie de página figure en el párrafo 1 del artículo 2 es pertinente en cuanto establece su contexto. Sin embargo, Corea no tenía razón al afirmar que la nota a pie de página sólo es aplicable al párrafo 1 del artículo 2. Los propios términos de la nota a pie de página indican que "Ninguna disposición *del presente Acuerdo* ..." (sin cursivas en el original). Si la

[49] *Argentina - Calzado*, WT/DS121/AB/R, párrafo 106 (sin cursivas en el original).

[50] *Ibid.*, párrafo 102.

nota a pie de página sólo se aplicase al párrafo 1 del artículo 2, su texto habría sido "Ninguna disposición del presente párrafo ..." En consecuencia, la presencia de la nota 1 a pie de página en el párrafo 1 del artículo 2, en lugar del párrafo 2 del mismo artículo, no tiene efecto alguno en la interpretación del texto de que se trata: la última frase de esa nota. En realidad, es igualmente importante que el párrafo 1 del artículo 2 forma parte de este artículo, que incluye también el párrafo 2. Por consiguiente, cualquier importancia que se asigne a la ubicación de la nota 1 a pie de página indicaría que se aplica por igual al artículo 2 en su totalidad y no sólo al párrafo en que figura.

85. Con arreglo a las normas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional, "un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin".[51] Así, el sentido corriente de los términos es la base principal para la interpretación de un tratado, mientras que el contexto y el objeto y fin corresponden a la aplicación de su sentido corriente. La ubicación de una disposición dentro de determinado párrafo (como el párrafo 1 del artículo 2) puede ser pertinente para establecer el contexto; pero el artículo en que está situada la disposición, y los demás artículos del Acuerdo y los demás acuerdos, también pueden suministrar un contexto para la disposición.[52]

86. En los párrafos 221 a 225 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos se analiza el sentido corriente de la última frase de la nota 1 a pie de página: que ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias afecta al derecho de los Miembros de la OMC de excluir a sus asociados en zonas de libre comercio de las medidas de salvaguardia. La ubicación de la nota 1 a pie de página en el párrafo 1 del artículo 2, que estipula las condiciones para que los Miembros puedan aplicar una medida de salvaguardia, no altera ese significado. Concretamente, la nota 1 a pie de página se remite a la expresión "un Miembro", indicando que desarrolla el significado de esta expresión. Las tres primeras frases de la nota 1 a pie de página cumplen esa función, definiendo los términos en que una unión aduanera, actuando como Miembro de la OMC, puede adoptar una medida de salvaguardia por sí misma o en nombre de un miembro de la unión aduanera.

87. Sin embargo, el texto de la última frase de la nota 1 a pie de página indica que tiene un alcance más amplio que las tres primeras frases. Se abre con la expresión "[n]inguna disposición del presente Acuerdo", estableciendo así una interpretación válida para todas las demás disposiciones del Acuerdo y no sólo respecto de la expresión "un Miembro", del párrafo 1 del artículo 2. Mientras que cada una de las tres primeras frases se refiere específicamente a una "unión aduanera" y a un "Estado miembro", la última no los menciona en absoluto. En cambio, cita una disposición -el párrafo 8 del artículo XXIV- que abarca tanto las uniones aduaneras como las zonas de libre comercio. De este modo el texto de la última frase de la nota 1 a pie de página indica que se aplica más allá del propósito limitado de aclarar el significado de la expresión "un Miembro". Tras haber tratado un aspecto particular referente a las uniones aduaneras, era lógico mencionar la cuestión de los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias sobre las uniones aduaneras y la cuestión, claramente vinculada, de las zonas de libre comercio. La última frase es una aclaración de que ni la frase precedente, ni ninguna otra expresión del Acuerdo sobre Salvaguardias, altera la relación entre las medidas de salvaguardia y

[51] Estas normas consuetudinarias de interpretación se recogen en el artículo 31 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.*

[52] Por ejemplo, en el asunto *CE - Ropa de cama*, el Órgano de Apelación trató el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping como contexto para la interpretación de su apartado 2. En el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación consideró que el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias constituía un contexto para la interpretación del párrafo 2 b) del artículo 4: *Comunidades Europeas - Derechos antidumping sobre las importaciones de ropa de cama de algodón originarias de la India*, WT/DS141/AB/R, 1º de marzo de 2001, párrafo 59; *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas*, WT/DS166/AB/R, informe adoptado el 19 de enero de 2001, párrafos 52 y 53 ("*Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*").

las uniones aduaneras o las zonas de libre comercio que quedó establecida en el GATT de 1994. Esto constituía un tema polémico que los negociadores nunca procuraron resolver en el Acuerdo sobre Salvaguardias.[53]

88. La ubicación de la nota 1 a pie de pagina dentro del párrafo 1 del artículo 2 no constituye el único contexto de sus términos. El artículo 2 está formado por el conjunto de sus párrafos 1 y 2, y lleva por título "Condiciones". El párrafo 2 del artículo 2 establece que "[l]as medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda". Este texto establece que el artículo 2 no se refiere sólo a la identidad de los Miembros que aplican una medida de salvaguardia y las condiciones para hacerlo, sino también a la identidad de los Miembros que son *objeto* de la medida. Este contexto robustece la conclusión de que la nota 1 a pie de página, al igual que el artículo en que figura, determina la base para establecer cuáles son los Miembros objeto de una medida de salvaguardia.

89. En síntesis, es un hecho pertinente que la nota 1 a pie de página figure en el párrafo 1 del artículo 2. También es pertinente que el párrafo 1 del artículo 2 esté unido al párrafo 2 en un mismo artículo que trata de las condiciones de aplicación de las medidas de salvaguardia. El sentido corriente del texto de la nota a pie de página es dispositivo. Por las razones analizadas antes y en la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, estas orientaciones interpretativas establecen en conjunto que ningún aspecto del Acuerdo sobre Salvaguardias afecta a la posibilidad de que un Miembro excluya de medidas de salvaguardia a sus asociados en una zona de libre comercio.

Pregunta 22

En el párrafo 230 de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos afirman que la caída de los precios del petróleo fue inesperada. ¿A qué momento se refieren los Estados Unidos al hacer esta afirmación? En otras palabras: ¿<u>cuándo</u> era inesperada, o imprevista, la caída de los precios del petróleo?

<u>Respuesta</u>

90. En lo que respecta a la evolución imprevista de las circunstancias, la investigación pertinente corresponde al momento en que el Miembro contrajo una obligación, incluyendo el caso de una concesión arancelaria. En el asunto *Sombreros de fieltro*, un grupo de trabajo del GATT de 1947 constató que los Estados Unidos habían demostrado haber cumplido el requisito de la evolución imprevista de las circunstancias porque "no era razonable esperar que las autoridades estadounidenses en 1947", cuando los Estados Unidos hicieron una concesión arancelaria respecto de los sombreros, "pudiesen haber previsto los efectos de las circunstancias especiales que concurren en este caso" (un marcado cambio de la moda en materia de sombreros) "y en particular el grado en que la evolución de la moda había afectado la situación de la competencia".[54] No cabe duda de que la baja de los precios del petróleo que tuvo lugar en la segunda mitad del período objeto de investigación en el asunto referente a los tubos fue imprevista en el momento en que los Estados Unidos asumieron sus compromisos de reducción de aranceles de la Ronda Uruguay, y ciertamente lo fue en el momento de las concesiones arancelarias precedentes. En realidad, la baja de los precios del petróleo fue imprevista casi hasta el momento en que comenzó.[55]

---

[53] *Índice Analítico: Guía de las normas y usos del GATT* (OMC, 1995), volumen 2, páginas 951 y siguientes.

[54] *Report on the Withdrawal by the United States of a Tariff Concession under Article XIX of the General Agreement on Tariffs and Trade*, 27 de marzo de 1951, párrafo 12.

[55] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 230.

v) La relación de causalidad

Pregunta 23

¿Demostró la USITC que la crisis del petróleo y el gas no fue una causa de daño más importante que el aumento de las importaciones, como sostuvo, o demostró simplemente que esa crisis no explicaba la totalidad del daño sufrido por la rama de producción nacional? En otras palabras: ¿demostraron los Estados Unidos simplemente que su rama de producción habría sufrido daño también con independencia de la crisis del sector del petróleo y el gas? En caso afirmativo, ¿basta con ello para distinguir los efectos de daño del aumento de las importaciones de los efectos de daño de la crisis del petróleo y el gas? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

91. En su informe, la USITC presentó una explicación detallada y fundamentada de su constatación de que la crisis del petróleo y el gas no fue una causa más importante que el aumento de las importaciones.[56] En su análisis de la relación de causalidad, la USITC efectuó en primer lugar un análisis completo de la relación entre el aumento de las importaciones y los factores que influyeron en la situación de la rama de producción.[57] Como se explicó en la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, y también en la segunda, la USITC constató que las importaciones tenían un efecto negativo importante en los precios de la rama de producción nacional. A su vez, esos efectos negativos en los precios provocaron una pérdida importante de ventas, de participación en el mercado y de ingresos para la rama de producción nacional, así como una disminución de otros indicadores fundamentales de su situación, como la utilización de la capacidad y el empleo.[58] La USITC llegó a la conclusión de que las importaciones eran una importante causa de daño, es decir, que existía una relación de causalidad entre las importaciones y la existencia de daño grave.

92. Como segundo paso de su análisis sobre la relación causal, la USITC examinó otras posibles causas con el fin de cumplir la prescripción legal de los Estados Unidos sobre la "causa sustancial". La Comisión llevó a cabo su examen de los efectos de otras causas posibles, incluyendo principalmente la crisis del petróleo y el gas, cotejándolas con su constatación hecha en primera instancia de una relación causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave sufrido por la rama de producción nacional. La USITC no se limitó a determinar que existía por lo menos algún daño causado a la rama de producción por factores distintos de la crisis del petróleo y el gas. Comparó los efectos de los cambios de la demanda provocados por esa crisis con los efectos causados por las importaciones. Constató que, entre los dos principales factores que afectaban a la rama de producción, el aumento de las importaciones era más responsable del daño grave. Al proceder así, la USITC se cercioró de que cualquier efecto causado por los cambios de la demanda no cortara el vínculo de causalidad entre el aumento de las importaciones y la existencia de daño grave.

93. En consecuencia, la USITC examinó los efectos de la disminución de la actividad de perforación en el sector del petróleo y el gas sobre la demanda de tuberías y comparó esos efectos con los causados por el aumento de las importaciones.[59] En primer término, la USITC constató que no era

[56] Informe de la USITC, páginas I-27 a 30.

[57] Informe de la USITC, páginas 23 a 26.

[58] Informe de la USITC, página I-26.

[59] Los Estados Unidos ya han indicado algunos de los detalles cuantitativos de esta comparación en la respuesta a la pregunta 14 del Grupo Especial.

clara una vinculación tan evidente entre la demanda de tuberías y las actividades de perforación del sector del petróleo y el gas como la que habían sostenido las empresas declarantes.[60]

94. En la medida en que la demanda de tuberías se vinculaba con las actividades de perforación, la USITC constató que la tendencia del consumo aparente (que refleja la demanda), a diferencia de la tendencia de las importaciones, no se ajustaba a la evolución financiera de la rama de producción nacional.[61] Conforme a los datos provisionales de 1999, cuando la rama de producción se encontraba en su peor momento económico, el consumo era compatible con el registrado en el período de 1994-1996, cuando la rama de producción tenía una situación financiera satisfactoria. La USITC explicó que las diferencias más significativas en las condiciones del mercado entre los datos provisionales de 1999 y los del período de 1994 a 1996 eran la presencia de los productos importados y, en particular, la duplicación de la participación de las importaciones en el mercado.

95. Además, la USITC explicó que las importantes bajas de precios de 1998 y de los datos provisionales sobre 1999, que guardaban relación con el aumento de las importaciones, no podían atribuirse a disminuciones de la actividad de perforación y producción de petróleo y gas.[62] La USITC señaló que el aumento de los precios de las tuberías ocurrido durante el período posterior a 1998 fue de alcance general.[63] No se limitaba a las categorías de tubos utilizados para la perforación, como cabría esperar que ocurriese si la coyuntura desfavorable de la rama de producción hubiera sido provocada por una disminución de la demanda del sector del petróleo y el gas.[64] La USITC constató, además, que las respuestas a los cuestionarios apoyaban la conclusión de que eran las importaciones, y no la disminución de la demanda, las que desempeñaban un papel principal en la baja de los precios de las tuberías en 1998 y los datos provisionales de 1999.[65] Así, la USITC constató que en el mal desempeño de la rama de producción nacional las importaciones tenían un papel tan importante o más que la disminución de las perforaciones de petróleo y gas. En sí misma, la crisis del petróleo y el gas no eliminó la relación causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

Pregunta 24

¿Basta una determinación de que la crisis del sector del petróleo no podía explicar la totalidad del daño grave experimentado por la rama de producción nacional para demostrar una relación genuina y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave sufrido por la rama de producción nacional? ¿Se asegura con esa determinación que ninguno de los efectos perjudiciales provocados por la crisis del sector del petróleo y el gas se haya atribuido al aumento de las importaciones? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

96. Como ya se ha analizado, la USITC no se limitó a constatar que la crisis del sector del petróleo y el gas no podía explicar la totalidad del daño grave sufrido por la rama de producción nacional. Por el contrario, la USITC constató que existía una relación causal directa, es decir,

[60] Informe de la USITC, página I-27.

[61] Informe de la USITC, página I-28.

[62] Informe de la USITC, página I-29 y 30.

[63] Informe de la USITC, página I-29. Los productores nacionales estaban perdiendo participación en el mercado permanentemente respecto de todos los tipos de productos de tuberías frente a los productores extranjeros.

[64] Informe de la USITC, página I-29.

[65] Informe de la USITC, página I-30 y nota 186.

"genuina y sustancial", entre el aumento significativo de las importaciones, la generalizada reducción de precios que le siguió, y el consiguiente empeoramiento de la situación económica de la rama de producción. Al confirmar esa relación de causalidad, la Comisión constató que, entre los dos factores principales que afectaban a la rama de producción, el aumento de las importaciones desempeñaba una función más amplia.

97. Como la USITC no apoyó su conclusión sobre la relación causal en una constatación de que el campo del daño no estaba totalmente ocupado por la crisis de petróleo y el gas, la respuesta de los Estados Unidos debe considerar esta pregunta como puramente hipotética. Con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la autoridad competente siempre debe constatar, en términos positivos, que existió una relación causal entre el aumento de las importaciones y la existencia de daño grave. La simple eliminación de otras causas posibles, sin confirmar en forma independiente esa relación causal, no parecería bastar para cumplir este requisito. Suponiendo que se establezca esa vinculación, pueden existir circunstancias de hecho, como cuando sólo existe una única causa posible de daño distinta de las importaciones, en que la constatación de que la otra causa no provocó la totalidad del daño bastaría para cumplir los requisitos del Acuerdo en materia de relación causal. Fuera de ese caso, tal método podría no ser suficiente.

98. Los Estados Unidos señalan que el Órgano de Apelación ha hecho hincapié en que el método y el criterio que hayan de escoger los Miembros de la OMC para llevar a cabo el proceso de no atribución no se encuentra estipulado en el Acuerdo sobre Salvaguardias.[66]

Pregunta 25

¿Constató la USITC que el daño era causado por "otros factores" además del deterioro del sector del petróleo y el gas? En caso afirmativo, ¿cómo verificó la USITC que hubiera una relación genuina y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave?

Respuesta

99. Como se explicó en la respuesta a la pregunta 23 del Grupo Especial, la conclusión de la USITC de que existía una relación causal genuina y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave se inició con su análisis de los efectos negativos que habían tenido las importaciones en la situación de la rama de producción. En particular, en este caso, la USITC constató que el aumento de las importaciones causaba una importante reducción de precios que, a su vez, provocaba la pérdida de ventas, de participación en el mercado y de ingresos para los productores nacionales y la pérdida de empleos para sus trabajadores. De este modo, la USITC determinó que existía una relación causal entre el aumento de las importaciones y la mala situación de la rama de producción. La USITC examinó a continuación otras causas, reales o aducidas, de daño a la rama de producción. Al comparar el peso de esos factores con el de las importaciones, la USITC distinguió los efectos de cada una de las distintas causas de los efectos causados por las importaciones. La USITC explicó que no atribuía a las importaciones el daño causado por otros factores.[67]

100. Además de la disminución de la actividad de perforación en el sector del petróleo y el gas. La USITC examinó otras cinco posible causas de daño aducidas por empresas declarantes. Constató que las pruebas no respaldaban las alegaciones de esos declarantes en el sentido de que el aumento de

[66] *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia*, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, 1º de mayo de 2001, párrafo 180 ("*Estados Unidos - Carne de cordero (Órgano de Apelación)*").

[67] Informe de la USITC, página I-30.

los gastos generales unitarios de los productores nacionales y de sus gastos administrativos, de venta y de carácter general tenían por causa la distribución incorrecta de la baja de la producción de otros productos tubulares. Como se explicó en las comunicaciones escritas de los Estados Unidos y en la respuesta a la pregunta 8 del Grupo Especial, la USITC llegó a la conclusión de que los productores nacionales no habían atribuido en forma errónea ni desproporcionada sus gastos generales unitarios ni sus gastos administrativos, de venta y de carácter general.[68]

101. La USITC examinó también si la disminución de precios registrada en los datos provisionales de 1999 respecto de la principal materia prima -el acero al carbono laminado en caliente- causaba la baja de los precios de las tuberías que había desencadenado la mala situación económica de la rama de producción nacional. La Comisión determinó que la disminución de costos no provocaba la baja de los precios[69] y que, en lo referente a los costos, no se estaban atribuyendo indebidamente los efectos causados en los precios por las importaciones. En su informe, la USITC explicó que las respuestas a los cuestionarios mostraban que el costo de las materias primas se había mantenido estable a lo largo de 1998 y, por lo tanto, el menor costo de las materias primas no pudo ser otra causa de las bajas de precios de ese año. Aunque las informaciones mostraban una disminución en el costo de las materias primas según los datos provisionales de 1999, esos precios inferiores estaban compensados en su mayor parte (totalmente, salvo en un 5 por ciento) por los mayores costos de mano de obra y otros factores, con lo que se equilibraba el costo de los productos vendidos. Además, la USITC observó que en el segundo semestre de 1999 existían indicios de aumento de los costos de las materias primas, sobre todo para el acero laminado en caliente. Sobre la base de este examen fundamentado de los elementos de juicio, la USITC constató que la disminución de costos de materias primas en los datos provisionales de 1999 no causaba daño a la rama de producción nacional, y ciertamente no provocaba las bajas de precios que, según se constató, eran imputables al aumento de las importaciones.

102. La USITC examinó los efectos de cada una de las otras cuatro posibles causas, y no atribuyó a las importaciones ningún daño causado por esos factores.[70] Al referirse a la competencia entre los productores nacionales, la USITC constató que esa competencia siempre había sido un factor presente en el mercado y que no explicaba la grave disminución de los precios en el mercado interno y en los envíos realizados hacia el final del período investigado. La USITC constató también que, aunque la incorporación de dos nuevas plantas en 1998 incrementó la capacidad, el aumento de ésta en un 8 por ciento era razonable y moderado en comparación con el crecimiento del 23 por ciento registrado por el consumo entre 1994 y 1998.

103. La USITC también examinó los efectos de los cambios registrados en el mercado de los productos tubulares para campos petroleros que indujeron a los productores nacionales a fabricar tuberías de conducción en lugar de esos productos. La USITC constató que este factor era, en realidad, otra forma de intensificación de la competencia dentro del sector, porque sus efectos consistirían en aumentar la producción de tuberías de conducción y, por lo tanto, su oferta.[71] Como se ha señalado, la USITC constató que la competencia interna siempre había representado un factor, pero no había provocado reducción de precios ni disminución de envíos, como las causadas por las importaciones. Además, la USITC constató que cualquier sustitución de la fabricación de productos tubulares para campos petroleros por la de tuberías de conducción tendría que haberse producido en cantidades relativamente pequeñas.

[68] Informe de la USITC, página I-31.

[69] Informe de la USITC, páginas I-31 y 32.

[70] Véase el informe de la USITC, página I-30.

[71] Informe de la USITC, páginas I-30-31 y nota 190.

104. La USITC examinó seguidamente la disminución de los mercados de exportación en 1998 y en los datos provisionales de 1999. Constató que, si bien ese fenómeno acentuó el daño grave causado por el aumento de las importaciones, este último era mucho mayor que la disminución de las exportaciones. En consecuencia, aunque las moderadas disminuciones de las exportaciones también pueden haber influido en el límite de lo que los productores podían soportar, esos efectos no se atribuyeron a las importaciones porque, conforme a lo constatado por la USITC, la disminución de las exportaciones era ínfima frente a los efectos del aumento de las importaciones.[72]

105. De este modo, la USITC distinguió los efectos de cada una de las otras causas posibles y constató que ninguno de esos factores obstaba a la relación causal cuya existencia había constatado entre el aumento de las importaciones y el daño grave. La completa explicación de este análisis de la USITC en su informe demuestra que la Comisión basó su determinación sobre el daño grave en la existencia de una relación genuina y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

Pregunta 26

¿Se "aplica" (en el sentido del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias) la medida referente a los tubos a los países en desarrollo?

Respuesta

106. La salvaguardia referente a los tubos no se aplica a ningún país en desarrollo Miembro al que corresponda menos del 3 por ciento del total de las importaciones. El párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que "no se aplicarán" medidas de salvaguardia contra las importaciones provenientes de un país en desarrollo Miembro en las circunstancias que se especifican en ese artículo. El sentido corriente de los términos no ofrece orientación sobre la forma en que cada Miembro puede cumplir el requisito dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9, lo que deja la decisión respectiva a cargo del Miembro. En el caso presente, los Estados Unidos cumplieron el requisito del párrafo 1 del artículo 9 al permitir que entraran en el país, libres de derechos adicionales, las primeras 9.000 toneladas cortas provenientes de cualquier país proveedor. Como la medida de los Estados Unidos permite la entrada libre de derechos adicionales de las primeras 9.000 toneladas cortas de importaciones de cada país proveedor, la medida no "se aplica" contra las importaciones de ningún país en desarrollo Miembro a menos que entre en vigor el arancel adicional del 19 por ciento, ni hasta ese momento. Tal cosa sólo ocurriría si las importaciones provenientes de determinado país en desarrollo Miembro superaran las 9.000 toneladas cortas en determinado año de aplicación de la medida.

107. Cuando los Estados Unidos crearon su medida correctiva, las pautas históricas de la importación indicaban que al permitir a cada país proveedor la exportación de 9.000 toneladas cortas de tuberías libres de derechos adicionales quedaría asegurado que la medida no se aplicaría a ningún país en desarrollo Miembro con una participación igual o inferior al 3 por ciento en el total de las importaciones.[73] Por consiguiente, la medida de los Estados Unidos no "se aplicaría" a las importaciones de ningún país en desarrollo Miembro con derecho a la exclusión en virtud del párrafo 1 del artículo 9. Si las previsiones de los Estados Unidos resultasen equivocadas, el país en desarrollo Miembro afectado tendría perfecto derecho de plantear su preocupación directamente a los

[72] Informe de la USITC, página I-31.

[73] Sólo en el año 1998, de aumento súbito de las importaciones, éstas subieron a un nivel en que 9.000 toneladas cortas habrían representado menos del 3 por ciento del total de las importaciones, y sólo por un margen pequeño. Como la imposición de la medida tenía por objeto lograr una reducción general de las importaciones, la exención de las primeras 9.000 toneladas cortas siempre representará más que un 3 por ciento del total de las importaciones.

Estados Unidos o con el patrocinio de la OMC. Esos países no necesitan a Corea para que haga valer los derechos que les incumben.

108. Es importante recordar que Corea, como Miembro reclamante, tiene sobre sí la carga de demostrar el incumplimiento del párrafo 1 del artículo 9. Es de destacar que, mientras Corea presenta afirmaciones generales sobre el criterio aplicado a esta cuestión por los Estados Unidos[74], no ha indicado un solo país en desarrollo Miembro cuyas importaciones estén sujetas al arancel adicional del 19 por ciento. La alegación de Corea sobre esta cuestión es puramente especulativa.

Pregunta 27

Con referencia al párrafo 227 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, ¿garantiza la exención de 9.000 toneladas cortas que los países en desarrollo Miembros a los que corresponda un 3 por ciento o menos del total de las importaciones de las tuberías de que se trata no queden sujetos en los Estados Unidos a la medida referente a los tubos? ¿Qué ocurre si el volumen de las importaciones de esos tubos (especialmente las provenientes del Canadá y México) aumenta en tal medida que un país en desarrollo Miembro puede exportar más de 9.000 toneladas cortas a los Estados Unidos y, a pesar de ello, permanece por debajo del umbral del 3 por ciento?

Respuesta

109. La pregunta del Grupo Especial parece basarse en la premisa errónea de que los Estados Unidos están obligados a "garantizar" en el momento de la imposición de la medida que ésta nunca se aplicará -en ninguna situación hipotética- a un país en desarrollo Miembro que participe en las importaciones con menos del 3 por ciento. En realidad, el párrafo 1 del artículo 9 establece que no se "aplicarán" medidas de salvaguardia contra las importaciones provenientes de un país en desarrollo Miembro "a condición de que" (en inglés: "*as long as*") la participación del Miembro en las importaciones sea menor del 3 por ciento. Corea no ha presentado ninguna prueba que indique que los Estados Unidos estén aplicando (o hayan de aplicar) la medida de salvaguardia a ningún país en desarrollo Miembro en forma contraria al párrafo 1 del artículo 9.

110. Además, como ya lo han señalado los Estados Unidos, las pautas históricas de las importaciones demuestran la inverosimilitud de que cualquier país en desarrollo Miembro exporte a los Estados Unidos más de 9.000 toneladas cortas de tuberías en un solo año y permanezca sin embargo por debajo del 3 por ciento del total de las importaciones. La pregunta del Grupo Especial parece suponer -sin fundamento- que los Estados Unidos no adoptarían ninguna medida para resolver tal situación en la hipótesis extremadamente improbable de que llegase a producirse. Si la situación hipotética planteada por el Grupo Especial se produjera, y los Estados Unidos no adoptasen ninguna medida, el país en desarrollo Miembro afectado podría hacer valer sus derechos en la forma que escogiese.

111. Por último, la pregunta del Grupo Especial prevé un aumento del volumen de las importaciones provenientes del Canadá y México. La legislación de los Estados Unidos protege contra la posibilidad de que las importaciones provenientes de asociados en una zona de libre comercio excluidos de la medida aumenten cubriendo la demanda que antes se cubría con importaciones de terceros países. Si el Presidente determinase que un "aumento súbito" de las importaciones de tuberías canadienses o mexicanas frustra la eficacia de la medida de salvaguardia referente a los tubos, podría incluir esas importaciones en la medida.[75] La legislación de los Estados

[74] Véase la primera comunicación escrita de Corea, párrafos 180 a 183.

[75] Título 19 del Código de los Estados Unidos, artículo 3372(c) (presentado en EE.UU. - Prueba documental 28).

Unidos define la expresión "aumento súbito" como "un aumento significativo de las importaciones que excede de la tendencia de un período de base representativo reciente".[76] De este modo, cualquier aumento considerable de las importaciones de tuberías de México o el Canadá podría determinar que esas importaciones queden incluidas en la medida de salvaguardia de los Estados Unidos.

vii) El aumento de las importaciones

Pregunta 28

En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación declaró que el aumento de las importaciones tenía que ser, entre otras condiciones, "lo bastante reciente" para causar o amenazar con causar un daño grave. ¿En qué grado tiene que ser "reciente" el aumento de las importaciones, en relación con la fecha de la decisión de la autoridad competente de aplicar una medida de salvaguardia? ¿Cuál es el período de tiempo mínimo que una rama de producción nacional necesitaría para presentar una solicitud tras un aumento súbito de las importaciones? En el caso actual, ¿podría la rama de producción estadounidense de tuberías haber presentado una solicitud antes de la fecha en que lo hizo? Sírvanse explicarlo. ¿Podría la USITC haber llegado a su determinación antes de la fecha en que lo hizo? Sírvanse explicarlo.

¿En qué grado tiene que ser "reciente" el aumento de las importaciones, en relación con la fecha de la decisión de la autoridad competente de aplicar una medida de salvaguardia?

Respuesta

112. Los Estados Unidos entienden que esta pregunta no puede contestarse en abstracto, pues la respuesta depende de la rama de producción de que se trate, incluyendo los ciclos económicos correspondientes, así como de otras consideraciones propias de las circunstancias de cada investigación sobre salvaguardias. En consecuencia, los Estados Unidos se referirán a esta pregunta en el contexto de la diferencia actual.

113. Como se indicó antes, en 1998, último año completo del período quinquenal establecido por la USITC para su investigación sobre las salvaguardias referentes a los tubos, se produjo un aumento del volumen absoluto de las importaciones, así como un aumento de su volumen en relación con la producción interna. En realidad, en 1998 alcanzaron su nivel más alto tanto que el aumento anual del volumen absoluto de las importaciones como el aumento de su volumen en relación con la producción nacional. Una comparación de los datos provisionales de 1999 con el período similar de 1998 indica la persistencia del aumento de las importaciones en relación con la producción interna. Como el aumento del volumen de las importaciones se produjo en el último año completo del período de investigación, así como (en el caso de los niveles relativos) en el último año parcial a cuyo respecto la USITC disponía de datos antes de su determinación sobre el daño grave, no puede caber duda de que el aumento de las importaciones fue lo bastante reciente para cumplir la prescripción del Acuerdo sobre Salvaguardias.

¿Cuál es el período de tiempo mínimo que una rama de producción nacional necesitaría para presentar una solicitud tras un aumento súbito de las importaciones?

114. El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ningún requisito sobre el momento de una solicitud. El tiempo que puede necesitar razonablemente una rama de producción nacional para presentar una solicitud después de un aumento súbito de las importaciones puede tener grandes variaciones, que dependen de factores tales como los recursos con que cuenta la rama de producción y la complejidad de la eventual argumentación. Una rama de producción que se ve ante un aumento

[76] Título 19 del Código de los Estados Unidos, artículo 3372(c)(3).

súbito de las importaciones también puede optar por esperar para ver si la situación mejora. En vista de las numerosas variables que intervienen en el momento de presentación de una solicitud, no creemos que corresponda dar una respuesta general sobre el plazo mínimo que necesitaría una rama de producción para presentar una solicitud.

En el caso actual, ¿podría la rama de producción estadounidense de tuberías haber presentado una solicitud antes de la fecha en que lo hizo?

115. No estamos en condiciones de especular sobre las circunstancias en que la rama de producción nacional de tuberías decidió presentar su solicitud, ni sobre la preparación de ésta.

¿Podría la USITC haber llegado a su determinación antes de la fecha en que lo hizo?

116. Por disposición legal, la USITC formula su determinación sobre el daño dentro de los 120 días contados desde la iniciación de las investigaciones sobre salvaguardias. Ese tiempo se requiere para obtener los datos de empresas participantes; el análisis de esa información por el personal de la USITC; la presentación de comunicaciones por las partes; una audiencia; y la evaluación del asunto por los miembros de la USITC.

Pregunta 29

Los Estados Unidos alegan en el párrafo 66 de su primera comunicación que una comparación de datos provisionales con los de un período no coincidente podría crear distorsiones debido a cambios estacionales de las condiciones del mercado. ¿Consideran los Estados Unidos, entonces, que las tuberías constituyen un producto estacional? Si las tuberías no son un producto estacional, ¿por qué es preciso comparar datos provisionales con períodos coincidentes, en lugar de compararlos con el período inmediatamente anterior?

Respuesta

117. Tradicionalmente, la USITC examina un período quinquenal a menos que las circunstancias particulares de determinada rama de producción justifiquen otra cosa, y reúne datos anuales correspondientes a cada año del período de la investigación. Además, la USITC reúne sistemáticamente la información parcial sobre los datos provisionales que corresponden al período de un año incompleto del final del período objeto de investigación. La obtención de datos de este último período permite a la USITC contar con las informaciones más recientes que es posible obtener. El método de la USITC es totalmente razonable y, por cierto, no es contrario al Acuerdo sobre Salvaguardias.[77] En efecto, el Acuerdo guarda silencio sobre el período que debe investigarse para evaluar los efectos del aumento de las importaciones y no exige que las tendencias de las importaciones se analicen por lapsos de ninguna duración determinada (por ejemplo, mensuales, trimestrales o anuales).

118. Sin embargo, la disponibilidad de datos provisionales sobre un último período sólo resulta útil para el análisis si la USITC también cuenta con datos de tipo comparable referentes a un período anterior comparable. Para asegurar que se disponga de tales datos, la USITC también obtiene información relativa a la misma porción del año civil, incluida en el último año completo del período objeto de investigación, que corresponde al período de los datos provisionales: por ejemplo, uno, dos o tres trimestres, según lo permita el momento de la investigación. La elección y el examen de los

[77] Los Estados Unidos señalan que su práctica a este respecto parece ser similar a la seguida por Corea. Véase el asunto *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/R, 21 de junio de 1999, párrafos 7.62, 7.64, 7.65, 7.67, 7.78 y 7.84 ("*Corea - Productos lácteos (Grupo Especial)*").

datos de esos períodos parciales, correspondientes a los datos provisionales, se basa en dos principios razonables. En primer lugar, el empleo de un método analítico uniforme en todas las investigaciones establece una metodología objetiva y previsible que no admite manipulación ni distorsión. Reconociendo la eficacia de una regla general, la Comisión optó también por una regla que sirviera para una segunda función. Al basarse en períodos de tiempo comparables dentro de cada año se logra, en la medida posible, que cualquier variación de los datos de la rama de producción que pudiera tener su origen en ciclos de las ventas o de la producción, u otras circunstancias peculiares de una rama de producción determinada, no provoque distorsión en el análisis que las autoridades competentes llevan a cabo. De este modo, la USITC aplica este método general independientemente de que intervengan o no factores estacionales o de otra índole. Aunque la producción de tubos no parece seguir ningún ciclo estacional determinado, los sectores que los utilizan pueden, en algunos casos, verse afectados por condiciones meteorológicas y reducir sus actividades de tendido de tuberías y otras actividades en las estaciones del año que son menos favorables para sus operaciones.

119. De este modo, en su investigación sobre las tuberías, la USITC siguió su método tradicional de examinar las importaciones por años civiles, obteniendo además datos correspondientes a períodos parciales (en este caso, el primer semestre de 1999 comparado con el primero de 1998).

II. RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS A PREGUNTAS ORALES COMPLEMENTARIAS FORMULADAS POR EL GRUPO ESPECIAL EN LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA

¿Fue mayor el aumento porcentual de las importaciones entre 1996 y 1997 que entre 1997 y 1998?

Respuesta

120. En cantidades absolutas, el aumento de las importaciones fue mayor entre 1997 y 1998 que entre 1996 y 1997 (respectivamente, 110.000 y 95.000 toneladas). En porcentajes, el aumento de las importaciones fue mayor en el período de 1996 a 1997 que en el de 1997 a 1998. En términos absolutos las importaciones aumentaron 67 por ciento de 1996 a 1997, y otro 44 por ciento de 1997 a 1998.[78] El porcentaje de las importaciones en relación con la producción estadounidense aumentó de más del 17,2 por ciento en 1996 a más del 23,2 por ciento en 1997 y más del 42 por ciento en 1998.[79] Por lo tanto, el aumento relativo de las importaciones, en porcentaje de la producción estadounidense, alcanzó su máximo entre 1997 y 1998.

121. El aumento de las importaciones fue mayor entre 1997 y 1998 que entre 1996 y 1997, ya se considere en términos absolutos o en relación con la producción nacional. El Acuerdo sobre Salvaguardias sólo exige que las importaciones hayan aumentado, ya sea en términos absolutos o en relación con la producción nacional. Las importaciones de tuberías aumentaron tanto en relación con la producción nacional como en términos absolutos, y el mayor índice de aumento fue el registrado entre 1997 y 1998.

[78] Véase el cuadro 1 de la carta de los Estados Unidos de respuesta al pedido de informaciones del Grupo Especial (16 de febrero de 2001) ("carta de 16 de febrero").

[79] Véase el informe de la USITC, página II-20, cuadro 4. Los porcentajes de las importaciones en relación con la producción nacional indicados más arriba se obtuvieron restando del "total de importaciones de los Estados Unidos", en el cuadro 4, las "importaciones de los Estados Unidos procedentes del Japón". Como las importaciones procedentes del Japón no comprenden exclusivamente tubos de tipo ártico y de acero aleado, este ajuste compensa con creces la exclusión de esos dos tipos de tubos. Por lo tanto, los porcentajes de importaciones en relación con la producción nacional indicados más arriba son inferiores a los reales.

¿Distingue el Acuerdo sobre Salvaguardias el daño grave de la amenaza de daño grave para algún fin?

122. En los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se dan definiciones separadas de "*daño grave"* y "*amenaza de daño grave*". Fuera de esto, el Acuerdo sobre Salvaguardias no distingue la existencia de la amenaza de daño grave. El componente de *daño* es el mismo en las dos definiciones, y las diferencias entre una y otra se refieren al momento: la *amenaza* se define como un *daño grave* que tiene "*clara inminencia*". Conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias, las autoridades competentes deben evaluar los mismos factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 en todas las investigaciones sobre el daño. A diferencia del Acuerdo Antidumping y del Acuerdo SMC, en el Acuerdo sobre Salvaguardias no se enumeran expresamente otros factores que las autoridades competentes deban considerar al referirse a la amenaza.[80]

123. La única consecuencia jurídica concreta derivada del hecho de que una medida de salvaguardia se apoye en el daño grave y no en la amenaza de daño grave es la que se encuentra en el párrafo 2 del artículo 5.[81] Además, cualquier diferencia en la situación de la rama de producción que pueda reflejarse en cada determinación debe tenerse en cuenta, sin embargo, en la decisión referente a la propia medida de salvaguardia.

¿Es posible constatar la existencia de daño grave y la amenaza de daño grave al mismo tiempo?

124. Con arreglo a la legislación de los Estados Unidos, cada miembro de la USITC que realiza una determinación positiva debe basarla en la existencia de daño grave o en la amenaza de él. Una determinación positiva de la USITC (es decir, de la autoridad competente) puede basarse en la existencia o en la amenaza de daño grave, y sin duda existen circunstancias en que sería posible llegar a la conclusión de que la rama de producción está sufriendo un daño grave actual, o bien sufre la amenaza de un daño grave. Como la constatación de amenaza de daño grave requiere la inminencia del daño, la diferencia temporal entre el daño grave actual y la amenaza de él difícilmente podrá ser importante.

III. RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS FORMULADAS POR COREA

Pregunta 1

Los Estados Unidos alegan que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ningún requisito por el que los Miembros deban utilizar análisis económicos para determinar el nivel de una medida de salvaguardia (comunicación de los Estados Unidos, párrafo 178). Los Estados Unidos también alegan que el volumen de las importaciones después de la medida de salvaguardia es inadmisible en los procedimientos de los grupos especiales (*ibid.*, párrafo 176). Si no se permite, según alegan los Estados Unidos, ni el análisis de la situación anterior ni el

[80] Párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC. Véase el informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *México - Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alto contenido de fructosa (JMAF) procedente de los Estados Unidos*, WT/DS132/R, 28 de enero de 2000, párrafo 7.131.

[81] El párrafo 2 a) del artículo 5 especifica que el Miembro que distribuya un contingente entre países proveedores debe tratar de llegar a un acuerdo con respecto a la distribución de las partes del contingente de los demás Miembros que tengan un interés sustancial en el suministro del producto de que se trate, o una parte del contingente basada en las proporciones suministradas por los Miembros durante un período representativo anterior. El apartado b) de la misma disposición permite a los Miembros apartarse de lo dispuesto en el apartado a) en ciertas condiciones pero dispone que "no estará permitido apartarse de las disposiciones mencionadas *supra* en el caso de amenaza de daño grave".

análisis de la situación posterior, ¿cómo puede un grupo especial, a juicio de los Estados Unidos, analizar el cumplimiento por los Miembros de sus obligaciones conforme al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias?

Respuesta

125. Como explicó el Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos*, salvo en las circunstancias limitadas que se indican en el párrafo 1 del artículo 5 el Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a los Miembros a adoptar una justificación de las medidas de salvaguardia en el momento de dictarlas.[82] Del mismo modo tampoco les está impedido dar una justificación de la medida en ese momento. Si la medida se convierte en objeto de una diferencia con arreglo al ESD, el Miembro puede dar una justificación en esos procedimientos o desarrollar una justificación anterior. En suma, el Acuerdo sobre Salvaguardias no se pronuncia sobre *cuándo* tiene que justificar un Miembro su medida de salvaguardia. A este respecto, las medidas de salvaguardia son como cualquier otra medida adoptada por un Miembro, en cuanto no existe necesidad de explicar su conformidad con el Acuerdo sobre la OMC a menos que otro Miembro acredite *prima facie* su incompatibilidad con él.

126. Como hemos explicado antes, el Acuerdo sobre Salvaguardias exige, en cambio, que la medida se base en *información* disponible en el momento en que se adoptó la medida. Por lo tanto, con independencia del momento en que un Miembro justifique una medida, debe apoyarse en el conjunto de las informaciones disponibles en el momento de la decisión de adoptarla. Del mismo modo, el Miembro que alega que la decisión es incompatible con el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias tiene que basar su reclamación en ese conjunto de informaciones, como también el grupo especial debe hacerlo al evaluar la medida en el contexto de una diferencia.

127. Los Estados Unidos observan también que la pregunta de Corea tergiversa la posición de los Estados Unidos. La observación de los Estados Unidos de que el artículo 5 no *obliga* a efectuar un análisis económico no supone que "no esté permitido" un análisis de la situación anterior. El Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a explicar las bases de una medida de salvaguardia en general, ni a utilizar el análisis económico para tal explicación. Por consiguiente, el Miembro conserva la facultad discrecional de explicar una medida de salvaguardia en el momento que considere apropiado, utilizando cualquier tipo de análisis que estime conveniente.

128. Del mismo modo, la opinión de los Estados Unidos de que el Grupo Especial no puede tomar en consideración *pruebas* posteriores a la decisión al evaluar la decisión de adoptar una medida de salvaguardia no supone que "no esté autorizado" el análisis de la situación posterior. Como indicamos al responder a esta pregunta, el Grupo Especial no puede tomar en consideración pruebas posteriores a los hechos (como las estadísticas sobre importaciones de períodos siguientes a la aplicación de la salvaguardia referente a los tubos). Debe considerar las explicaciones y argumentaciones presentadas después de los hechos.

Pregunta 2

¿Estableció el TLCAN la "eliminación" de las medidas de salvaguardia entre sus miembros, o es ésa una decisión que debe tomarse caso por caso y producto por producto?

Respuesta

129. El TLCAN obliga a las partes a excluirse recíprocamente de las medidas de salvaguardia en determinadas condiciones. Las partes sólo pueden incluir a las otras partes en las medidas de

[82] *Corea - Productos lácteos (Grupo Especial)*, WT/DS98/AB/R, párrafo 103.

salvaguardia en las condiciones que se estipulan en el artículo 802 del TLCAN. Los Estados Unidos también desean señalar a Corea su respuesta a la pregunta 17 del Grupo Especial.

Pregunta 3

¿Sostienen los Estados Unidos que las disposiciones del artículo XXIV del GATT de 1994 se aplican a su exención de México y el Canadá respecto de la medida de salvaguardia referente a los tubos con independencia de que la nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias se aplique o no a las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos en virtud del TLCAN?

Respuesta

130. En su primera comunicación escrita, Corea alegó que la exclusión del Canadá y México de la medida de salvaguardia referente a los tubos era incompatible con el artículo I, el párrafo 1 del artículo XIII y el artículo XIX del GATT de 1994.[83] El párrafo 5 del artículo XXIV establece que "las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una ... zona de libre comercio ...". En consecuencia, el artículo XXIV impide las incompatibilidades aducidas respecto de todas las disposiciones citadas del GATT de 1994. La nota 1 a pie de página aclara simplemente que el Acuerdo sobre Salvaguardias no altera esta situación.

Pregunta 4

¿Sostienen los Estados Unidos que las medidas del artículo XIX, y por consiguiente las medidas de salvaguardia del artículo 5, están permitidas entre miembros de una zona de libre comercio y, por lo tanto, no impiden la formación de una zona de libre comercio con arreglo al artículo XXIV?

Respuesta

131. Los Estados Unidos señalan a Corea su respuesta a las preguntas 17 a 21 del Grupo Especial.

Pregunta 5

Los Estados Unidos afirman que los datos indizados presentados en su carta de 16 de febrero pueden utilizarse para calcular las tendencias relativas de las importaciones (*ibid.*, párrafo 261). En consecuencia, rogamos que se calculen, empleando los datos indizados, los porcentajes de las importaciones en relación con la producción del siguiente período:

1997 1998 1er semestre de 1998 2do semestre de 1998 1er semestre de 1999

Respuesta

132. Lo que dijeron los Estados Unidos en el párrafo 261 de su primera comunicación escrita es que "el Grupo Especial puede analizar la relación entre la producción y las importaciones del producto de que se trata sobre la base de los datos no confidenciales referentes a la producción que figuran en el informe de la USITC y los datos indizados incluidos en la carta de 16 de febrero". Ello puede hacerse del modo que sigue:

[83] Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 167 a 173 y 179.

	1994	1995	1996	1997	1998	Datos provisionales de 1998	Datos provisionales de 1999
Producción de los EE.UU. (datos (absolutos)[84]	635.815	770.011	694.663	881.946	669.876	412.872	282.247
Producción de los EE.UU. (datos indizados)[85]	100,0	121,1	109,3	138,7	105,4	100,0	68,4
Total de las importaciones (datos indizados)[86]	100,0	64,5	70,4	96,4	142,0	100,0	81,3

133. Los Estados Unidos explicaron en la primera reunión con el Grupo Especial que no tenían objeciones a que éste se basara en los datos que indicaban las relaciones entre el total de las importaciones de los Estados Unidos y su producción nacional que figuraban en el cuadro 4 de la página II-20 del informe de la USITC, ajustados para excluir todas las importaciones provenientes del Japón. Los Estados Unidos presentaron esas proporciones ajustadas en su carta al Grupo Especial de 23 de abril de 2001. Como explicaron en ella los Estados Unidos, ese ajuste da lugar a niveles relativos de las importaciones que son inferiores a los verdaderos porque no todas las importaciones provenientes del Japón consistían en tuberías de tipo ártico o de acero aleado.

Pregunta 6

Los Estados Unidos afirman reiteradas veces que el volumen de las importaciones, en relación con la producción, alcanzó su nivel más alto de todo el período quinquenal de investigación en los datos provisionales de 1999: párrafo 54; véanse también los párrafos 8.75 y 117. ¿No es exacto que las importaciones alcanzaron su nivel más alto en relación con la producción en el período de julio a diciembre de 1998? Si los Estados Unidos no están de acuerdo en que el nivel de las importaciones en relación con la producción fue más alto en el segundo semestre de 1998 que en el primero de 1999, rogamos explicarlo con referencia concreta a las cifras correspondientes a esos períodos.

Respuesta

134. El volumen de las importaciones en relación con la producción nacional alcanzó su nivel más alto en los datos provisionales de 1999 *entre todos los períodos respecto de los cuales se obtuvieron datos*, en el período objeto de investigación. La USITC no recogió datos separados del segundo semestre de 1998. En efecto, hacerlo habría sido contrario a su práctica de larga data. Al seguir esta práctica, la USITC reunió datos en esta investigación respecto de cada año civil de los últimos cinco años completos -desde 1994 hasta 1998- y los trimestres ya transcurridos del año en curso, es decir, en este caso, desde enero hasta junio de 1999.[87] También en concordancia con esta práctica, la USITC pidió que al responder a los cuestionarios se suministraran datos de 1998 correspondientes a un período similar al de los datos provisionales de 1999. Siguiendo siempre su método sistemático e imparcial aplicado prácticamente en todas las investigaciones, la USITC, al evaluar los datos (incluidos los relativos a la importación), comparó el período de los datos provisionales con el período similar anterior para confirmar las tendencias que surgían de los datos.[88] De este modo, la USITC

[84] Informe de la USITC, página II-20, cuadro 4.

[85] Informe de la USITC, página II-20, cuadro 4.

[86] Carta de los Estados Unidos al Grupo Especial de 16 de febrero de 2001, cuadro 1.

[87] Véase, por ejemplo, el informe de la USITC, páginas C-3 y 4, cuadro C-1.

[88] Los Estados Unidos explicaron, tanto en su primera comunicación escrita como en la segunda, las razones de esta práctica de larga data, de comparar el período más reciente que corresponde a los datos provisionales (en este caso, de enero a junio de 1999) con una parte similar del año precedente (en este caso, de enero a junio de 1998).

obtuvo y evaluó los datos en forma neutral y objetiva, de conformidad con lo que dispone el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

135. A pesar del método objetivo adoptado por la USITC, Corea sugiere que el Acuerdo sobre Salvaguardias obligaba de algún modo a la autoridad competente a apartarse en esta investigación de su práctica habitual. La metodología que preconiza Corea no es más obligatoria que una comparación de datos trimestrales sobre las importaciones. El método que está orientado por los resultados que se buscan y que es incompatible con las prescripciones de objetividad del Acuerdo sobre Salvaguardias es el que propone Corea, y no el que siguió la USITC.

Pregunta 7

Sírvanse confirmar si los Estados Unidos siguen sosteniendo que los datos públicos acerca de las importaciones y los datos confidenciales a su respecto siguen iguales tendencias, con referencia concreta a las importaciones de los períodos del primer semestre de 1998, el segundo del mismo año y el primero de 1999.

Respuesta

136. La USITC afirmó que "los datos ajustados siguen tendencias similares a las de los datos previos al ajuste presentados en el cuadro C-1 del informe".[89] Como se explicó en la respuesta a la pregunta 6, *supra*, la USITC no reunió datos correspondientes al segundo semestre de 1998. Por lo tanto, la USITC y los Estados Unidos, al afirmar la similitud de tendencias entre los datos públicos y los confidenciales, no se referían a ninguna comparación del segundo semestre de 1998.

Pregunta 8

¿Sostienen los Estados Unidos que no tienen que explicar y distinguir si las importaciones aumentaron o no en términos absolutos o en relación con la producción? ¿No se aplica el párrafo 3 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias únicamente a los casos en que el aumento de las importaciones se produce en términos absolutos? En caso afirmativo, ¿cómo puede ocurrir que un Miembro esté exonerado de explicar los fundamentos de su constatación?

Respuesta

137. Los Estados Unidos no han adoptado ninguna posición acerca de si los Miembros deben o no "explicar y distinguir si las importaciones aumentaron o no en términos absolutos o en relación con la producción". La cuestión no se aplica a este caso, puesto que las importaciones aumentaron tanto en términos absolutos como en términos relativos.

(El daño grave)

Pregunta 9

Corea observa que el dictamen de la mayoría de la USITC hace referencia frecuentemente a los resultados de la rama de producción distinguiendo entre el primer semestre de 1998 y el segundo (véase, por ejemplo, la determinación de la USITC, dictamen de la mayoría sobre el daño, página I-22). A pesar de ello, los Estados Unidos sostienen en su comunicación que sólo examinan "años completos". ¿Sostienen los Estados Unidos que los datos sobre la importación sólo deben examinarse anualmente, mientras que los factores de

[89] Informe de la USITC, página I-14, nota 62; véase también la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 4.

daño pueden examinarse por períodos semestrales? ¿Cuál es el fundamento de esta distinción en el Acuerdo sobre Salvaguardias?

Respuesta

138. A pesar de la forma en que lo presenta Corea, la USITC examinó los factores de daño a los efectos de tratar el daño grave haciéndolo únicamente sobre la base de un análisis año por año. Esto resulta con evidencia del examen de los factores de daño grave analizados por la USITC en las páginas I-16 a 20 de su informe. En sus constataciones y conclusiones, tanto respecto del panorama general de la industria de las tuberías como respecto de cada uno de los factores, la USITC basó su análisis en comparaciones anuales a partir de 1994 y terminando con los datos provisionales de 1999.

139. Al referirse al aumento de las importaciones y la existencia de una relación causal entre ese aumento y la existencia de daño grave, la USITC realizó un análisis paralelo al que se describió antes. Es decir, evaluó el volumen absoluto de las importaciones, su relación con la producción nacional y la participación de las importaciones en el mercado y los valores unitarios medios haciéndolo año por año y comparando los datos provisionales de 1999 con los de 1998.[90]

140. Desconcierta a los Estados Unidos la afirmación de Corea de que la mayoría de la USITC "frecuentemente" hace referencia a los resultados de la rama de producción distinguiendo el primer semestre de 1998 del segundo de 1999. En realidad, la referencia de Corea parece aludir a dos afirmaciones hechas en el informe de la USITC, en que se observa que la mala situación de la rama de producción comenzó, en particular, en el segundo semestre de 1998. La USITC señaló esto respondiendo a argumentos planteados por las empresas declarantes. Las empresas declarantes coreanas y japonesas alegaron que "el efecto de las disminuciones de los precios del petróleo y el gas natural en el sector de la extracción fue suficientemente intenso para provocar una disminución general del consumo aparente de tuberías en el segundo semestre de 1998".[91] Al examinar este argumento, la USITC constató que a la mala situación de la rama de producción nacional a partir del segundo semestre de 1998 habían contribuido tanto el aumento sustancial de las importaciones de bajo precio como la disminución de la demanda de tuberías provocada por la crisis del petróleo y el gas.[92] Al explicar por qué las importaciones eran el factor más importante de los dos, la USITC manifestó que las pautas de correlación entre el consumo aparente y la situación económica de la rama de producción indicaban que el nivel más bajo de la demanda en el segundo semestre de 1998 "difícilmente habría podido provocar las graves pérdidas económicas que sufrió la rama de producción en el segundo semestre de 1998 y el primero de 1999, y, por lo tanto, ese nivel muy distinto de resultados de la rama de producción tenía que explicarse por otros factores".[93]

141. De este modo, la USITC se refirió a la situación del segundo semestre de 1998 para responder a argumentos de los declarantes sobre la situación en ese lapso. La USITC no basó su determinación acerca del daño en una comparación de datos semestrales, como Corea insiste que la Comisión debió haber hecho respecto de los datos sobre las importaciones.

---

[90] Informe de la USITC, páginas I-14, 15, 23 y 24. Conforme a su practica habitual, la USITC evaluó los datos comparativos de precios por trimestres, examen que reveló tendencias similares a las comprobadas para los valores unitarios medios: informe de la USITC, página I-25.

[91] Informe de la USITC, páginas I-21 y 22 (sin subrayar en el original), citando la página 29 de la comunicación de los declarantes japoneses y coreanos posterior a la audiencia sobre medidas correctivas.

[92] Informe de la USITC, página I-22.

[93] Informe de la USITC, página I-28.

Pregunta 10

A los efectos de su recomendación sobre medidas correctivas, los Estados Unidos se apoyan en que la rama de producción nacional admitió el crecimiento de la demanda de tuberías en el momento de la determinación efectuada por la USITC (*ibid.*, párrafo 175). ¿Están de acuerdo los Estados Unidos en que la USITC debió haber tomado en consideración esta circunstancia también en su determinación acerca del daño? En caso negativo, ¿por qué no?

Respuesta

142. La afirmación en que se basa el comentario del párrafo 175 no figuraba en el expediente de la investigación de la USITC sobre el daño.[94] Como se analizó en la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, la USITC sólo puede basar su determinación acerca del daño en pruebas que tenga ante sí durante la investigación al respecto. En conformidad con la norma de revisión del artículo 11 del ESD y los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, tampoco el Grupo Especial puede considerar elementos de juicio no incorporados en el expediente al revisar la determinación de la autoridad competente acerca del daño. En realidad, las pruebas que constan en el expediente de la investigación sobre el daño mostraban que el consumo aparente disminuyó durante el primer semestre de 1999.[95] Señalamos también que, en la afirmación de la comunicación de los Estados Unidos a que se hace referencia, no se dice que la demanda estuviera aumentando "en el momento de la determinación efectuada por la USITC", y que la referencia alude, en realidad, a una previsión de aumento del consumo de tuberías en 2000.

(La amenaza de daño grave)

Pregunta 11

Los Estados Unidos alegan en el párrafo 56 que la diferencia entre una constatación de existencia de daño grave y una constatación de amenaza de daño grave es una cuestión de grado y oportunidad. Los Estados Unidos alegan también que el Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a las autoridades competentes a optar entre la existencia y la amenaza de daño grave (*ibid.*, párrafo 57). ¿Sostienen aquí los Estados Unidos que el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece las distintas condiciones y los diferentes efectos jurídicos del daño grave y de la amenaza de daño grave? Por ejemplo: ¿podrían los Estados Unidos haber aplicado las disposiciones del párrafo 2 b) del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias sobre la base de una constatación de "existencia o amenaza de daño grave"?

Respuesta

143. Los Estados Unidos se han referido a la primera pregunta al responder a las preguntas orales del Grupo Especial en la primera reunión sustantiva. En cuanto a la segunda, los Estados Unidos no han adoptado medidas con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 5 y, en consecuencia, la pregunta no es pertinente a esta diferencia.

[94] En el comentario se cita la recomendación de la USITC sobre medidas correctivas que figura en la página I-77, donde, a su vez, se cita la comunicación de los solicitantes posterior a la audiencia sobre medidas correctivas.

[95] Véase el informe de la USITC, página I-23.

(La relación causal)

Pregunta 12

El expediente de la USITC muestra que la Comisión tenía plena conciencia de que la situación del sector del petróleo y el gas era una causa importante de deterioro de la rama de producción estadounidense de tuberías. En el cuestionario preparado por la USITC (determinación de la USITC, páginas II-66 a 68) ¿por qué no incluyó la USITC la situación del sector del petróleo y el gas entre las respuestas posibles?

Respuesta

144. La pregunta de Corea da por supuesto que la USITC tenía plena conciencia, *antes* de recoger informaciones en esta investigación, de las causas de cualquier deterioro de la rama de producción estadounidense.[96] En esta investigación, la USITC pidió a los productores que calificaran la importancia de los factores, distintos de las importaciones, que afectaban negativamente a la rama de producción nacional y, del mismo modo, pidió a los importadores y compradores que calificaran los factores que estuvieran afectando a los precios. Junto con las preguntas, la USITC presentó una lista objetiva de factores extraída de su cuestionario genérico, dando al mismo tiempo la posibilidad de indicar otros factores. De este modo, la USITC formuló estas preguntas en términos imparciales y sin inducir las respuestas al cuestionario ni prejuzgar sobre ellas, como habría preferido Corea. Con ello, la USITC aseguró que su investigación fuera objetiva y, por lo tanto, estuviera en conformidad con el requisito del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que la autoridad competente base su determinación acerca del daño en pruebas *objetivas*.

145. Es más: muchas empresas que respondieron a los cuestionarios aprovecharon la oportunidad, en realidad, para mencionar "otros" factores. En los hechos, las respuestas indicaron que diversos compradores tenían conciencia de la importancia global de las actividades de producción y perforación del sector del petróleo y el gas; pero, como constató la USITC, sistemáticamente señalaron las *importaciones* como causa principal de la aguda disminución de los precios de las tuberías.[97] Además, la USITC no desconoció la importancia de la crisis del sector del petróleo y el gas como causa de daño y, en realidad, analizó ese factor exhaustivamente en su determinación.

Pregunta 13

En el párrafo 114, los Estados Unidos alegan que la USITC asegura "que el daño causado por <u>todos y cada uno de los factores, en conjunto</u>, no basta para romper el vínculo causal" (sin subrayar en el original). La norma de los Estados Unidos es que un aumento de las importaciones debe ser una causa "importante y no inferior a ninguna otra causa". ¿Cómo asegura este criterio que "todos los demás factores, <u>en conjunto</u>" no bastan para romper el vínculo causal? ¿No exige la legislación estadounidense la comparación de las importaciones con las demás causas <u>individualmente</u>, y no en conjunto?

[96] Los Estados Unidos señalan que la afirmación de Corea exagera las constataciones a que llegó la USITC, incluso al final de la investigación: la USITC no constató que la crisis del sector del petróleo y el gas fuera la principal causa del deterioro de la rama de producción estadounidense de tuberías, y en particular no constató una relación causal entre la crisis del sector del petróleo y el gas y la disminución de precios en el mercado interno de tuberías.

[97] Informe de la USITC, página I-26 y nota 163; y página I-30 y nota 186.

Respuesta

146. Como primera cuestión, los Estados Unidos señalan que la conformidad de la norma legal estadounidense con el Acuerdo sobre Salvaguardias no está comprendida en el mandato de esta diferencia. En consecuencia, en la medida en que Corea formule esta pregunta para impugnar las normas fijadas por la legislación de los Estados Unidos, la pregunta no es pertinente a la diferencia.

147. Lo que sí es pertinente a esta diferencia es que los Estados Unidos acreditaron que el análisis sobre la relación causal efectuado por la USITC en este asunto cumplió las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Tanto en sus comunicaciones escritas como en sus respuestas a las preguntas 23 y 25 del Grupo Especial, los Estados Unidos han explicado en qué forma el análisis de la relación causal realizado por la USITC aseguró que existiera una relación causal sustancial y genuina entre el aumento de las importaciones de tuberías y el daño grave, y que los efectos de otros factores no se atribuían a las importaciones ni rompían el vínculo causal. Los Estados Unidos también demostraron en sus comunicaciones escritas y sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial que explicaron ese análisis fundadamente en su informe.

148. Como ha quedado demostrado en este asunto, la USITC llevó a cabo un análisis en varias etapas acerca de la relación causal. En primer lugar determinó que el aumento de las importaciones era una causa importante de daño grave, es decir, que existía una relación causal definida entre las importaciones y el daño. Sólo después de haber constatado en primer lugar esa relación causal procedió a verificar su carácter genuino y sustancial y, al hacerlo, aseguró que no se atribuyeran a las importaciones los efectos de otras causas. Conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias no tiene importancia que la USITC haya examinado una sola causa posible diferente o muchas, a condición de que haya constatado que la relación causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave permanecía intacta (o, para decirlo en los términos de la legislación estadounidense, era una causa sustancial) al cotejarla con cualquier otra causa.

149. El Órgano de Apelación ha declarado dos veces que el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere que el aumento de las importaciones "aisladamente", o "en sí mismo y por sí solo" deba ser capaz de causar daño.[98] Por el contrario, el Órgano de Apelación ha reconocido que otros factores pueden contribuir "al mismo tiempo" a la situación de la rama de producción nacional.[99] Además, cuando "hay varios factores causales", la autoridad competente cumple las prescripciones sobre la relación causal y asegura la no atribución al separar e identificar los efectos de los diversos factores.[100] Como se indicó antes y en nuestras respuestas a las preguntas 23 a 25 del Grupo Especial, la USITC cumplió estos requisitos. El Acuerdo sobre Salvaguardias no exige nada más, y cualquier sugerencia de Corea en otro sentido carece de respaldo en el Acuerdo y en los informes del Órgano de Apelación que interpretan la norma en materia de relación causal a los efectos de las salvaguardias. En realidad, el Órgano de Apelación ha hecho hincapié en que el método y el criterio que siguen los Miembros para llevar a cabo el proceso de separación de los demás factores causales no está estipulado por el Acuerdo.[101]

---

[98] *Estados Unidos - Carne de cordero (Órgano de Apelación)*, párrafos 169 a 171; *Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*, párrafo 79.

[99] *Estados Unidos - Carne de cordero (Órgano de Apelación)*, párrafo 166; *Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*, párrafo 67, nota 19.

[100] *Estados Unidos - Carne de cordero (Órgano de Apelación)*, párrafos 183 y 184.

[101] *Estados Unidos - Carne de cordero (Órgano de Apelación)*, párrafo 181.

Pregunta 14

En los párrafos 238 y 239, Corea expuso en los siguientes términos el dictamen de la integrante de la Comisión, Sra. Crawford, acerca de los efectos de *Lone Star* en los resultados alcanzados por la rama de producción en 1998:

> **238. En el caso de *Lone Star*, la Sra. Crawford observó que la empresa había imputado a las tuberías de conducción ciertos gastos propios de la producción de artículos que no parecían relacionados con la fabricación y venta de tuberías de conducción. La USITC hace un manejo confidencial de la descripción de esos artículos, por lo que Corea no conoce su naturaleza precisa ni sus efectos generales.**
>
> **239. Sin embargo, la Sra. Crawford llega a la conclusión de que la imputación indebida dio lugar a una reducción importante de los ingresos de explotación del conjunto de la rama de producción, sobre todo en el segundo semestre de 1998, por razones totalmente ajenas a las condiciones de la competencia en la industria de las tuberías de conducción, y mucho más aún a las importaciones de ese producto.**

En el párrafo 101, los Estados Unidos afirman que Corea "cita en forma inexacta" a la Sra. Crawford. Según los Estados Unidos:

> **Con respecto a gastos efectuados por *Lone Star Steel*, la integrante de la Comisión Sra. Crawford dijo que los ingresos de explotación de la rama de producción "pueden inducir a error en cierta medida". La Sra. Crawford no llegó a la conclusión de que *Lone Star* había "imputado indebidamente" sus gastos, ni que ello "dio lugar a una reducción importante de los ingresos de explotación del conjunto de la rama de producción", como afirma Corea.**
>
> **Lo que realmente dijo la Sra. Crawford, en su texto completo, es lo siguiente:**
>
> **Observo que los ingresos de explotación de 1998, según constan, pueden inducir a error en cierta medida. En 1998 *Lone Star* imputó *** de gastos por *** (principalmente por reducción en la explotación de su *** a favor de ***). Los resultados de esta decisión parecen haberse hecho sentir al máximo en el segundo semestre de 1998. Esta decisión tuvo una marcada repercusión en los gastos administrativos, de venta y de carácter general de la empresa y del conjunto de la rama de producción, reduciendo los ingresos de explotación de 1998 a 10,8 millones de dólares. (Determinación de la USITC, página I-13.)**

Con referencia específica a los párrafos 238 y 239 de la comunicación escrita de Corea, rogamos indicar dónde "citó en forma inexacta" lo dicho por la Sra. Crawford. En segundo lugar, puesto que la Sra. Crawford parece sugerir que esos gastos no debieron imputarse a las tuberías de conducción y que la imputación determinó menores ingresos de explotación, tanto de *Lone Star* como del conjunto de la rama de producción, por razones que nada tienen que ver con las tuberías importadas, sírvanse facilitar la versión confidencial de la declaración de la Sra. Crawford o explicar en qué forma los párrafos 238 y 239 de la comunicación escrita de Corea no son una formulación exacta de sus dichos.

Respuesta

150. Los Estados Unidos se refirieron a una *cita inexacta* para no tener que recurrir al término más apropiado de *tergiversación*. Corea incurrió en ella doblemente en el párrafo 239 de su primera comunicación escrita. En primer lugar, la integrante de la Comisión Sra. Crawford en ningún lugar de su dictamen llegó a la conclusión de que *Lone Star* había "imputado indebidamente" gastos, como afirma Corea. En segundo lugar, la Sra. Crawford nunca llegó a la conclusión de que ello hubiera dado lugar a "una reducción importante de los ingresos de explotación del conjunto de la rama de producción" como afirma Corea.

151. En su respuesta a la pregunta 8 del Grupo Especial, los Estados Unidos han explicado que si se añadiera el gasto cuestionado de *Lone Star* los ingresos de explotación totales de la rama de producción en 1998, de 10,8 millones de dólares, no aumentarían más del 20 por ciento, ni se incrementaría en más de 1 punto porcentual la relación entre los ingresos de explotación y las ventas netas de ese año, del 2,9 por ciento. En consecuencia, contrariamente a lo que afirma Corea en el párrafo 239 de su primera comunicación escrita, el gasto de *Lone Star* no dio lugar a "una reducción importante de los ingresos de explotación del conjunto de la rama de producción". Esto puede comprobarse comparando los ingresos de explotación de la rama de producción en 1997 con los que habría tenido en 1998 si el gasto de *Lone Star* se hubiera suprimido en toda la medida de los parámetros antes indicados:

	1997	**1998**	**1998 (ajustado suprimiendo el gasto de *Lone Star* en toda la medida de los parámetros indicados)**
Ingresos de explotación (en dólares)	34.662.000	10.768.000	12.922.000
Porcentaje respecto de las ventas	8,1	2,9	3,9

Fuente: Los datos correspondientes a 1997 y 1998 provienen del informe de la USITC, página II-27, cuadro 9.

152. Como lo pone de manifiesto este cuadro, si el gasto de *Lone Star* se suprimiera en toda la medida de los parámetros del 20 por ciento y 1 punto porcentual, los ingresos de explotación de la rama de producción nacional y su proporción respecto de las ventas igual habrían registrado entre 1997 y 1998 una caída precipitada (del 63 por ciento). Por último, debe señalarse que los cinco miembros de la Comisión que constataron la existencia y la amenaza de daño grave no llegaron a la conclusión de que el gasto de *Lone Star* se imputó indebidamente a la producción de tuberías.

153. Por otra parte, volvemos a señalar que, por muchas veces que Corea cite el dictamen de la Sra. Crawford, éste carece de efectos jurídicos en la diferencia porque no constituye la constatación de la autoridad competente.

Pregunta 15

Los Estados Unidos alegan que Corea "recibió información de la medida" el 11 de febrero, 17 días antes de la fecha en que debía entrar en vigor (párrafo 234 de la comunicación de los Estados Unidos). Corea tuvo noticia de la medida a través de un comunicado de prensa del 11 de febrero. No hubo ninguna otra notificación especial anterior. Los Estados Unidos alegan también que Corea pudo haber celebrado las consultas previstas en el párrafo 3 del artículo 12 después del comunicado de prensa y antes de la entrada en vigor de la medida (*ibid.*, párrafo 238). ¿Existe algún antecedente en que el Gobierno de los Estados Unidos haya modificado una medida de defensa comercial después de haberla anunciado a través de un comunicado de prensa emitido por el Presidente de los Estados Unidos y antes de la fecha de su entrada en vigor?

Respuesta

154. Antes de este asunto, los Estados Unidos impusieron medidas de salvaguardia con arreglo al Acuerdo sobre la OMC en tres oportunidades. En ninguno de esos casos modificaron la medida anunciada antes de su aplicación.

155. Los Estados Unidos cuestionan la pertinencia de la pregunta formulada por Corea. Esta diferencia se refiere a la decisión adoptada por los Estados Unidos respecto de una medida de salvaguardia referente a los tubos. No consideramos que los actos del Presidente en relación con medidas de salvaguardia anteriores indiquen las perspectivas de su reacción ante consultas entabladas en este caso. Al respecto es de gran pertinencia el hecho de que otro Miembro efectivamente entabló consultas entre el anuncio y la aplicación de la medida de salvaguardia referente a los tubos.[102]

156. En la medida en que Corea considere que la práctica seguida en el pasado por el Presidente podría respaldar su opinión de que "no tenía posibilidad real alguna de discutir la medida propuesta antes de que se la impusiera", tal argumento es irrelevante. El párrafo 3 del artículo 12 obliga a los Estados Unidos a "dar oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas con los Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores del producto de que se trate ...". La opinión de *Corea* de que las consultas no habrían dado "posibilidad real" no afecta a la cuestión de si los *Estados Unidos* cumplieron o no esta obligación. En realidad, no resulta fácil advertir de qué modo podrían los Miembros cumplir lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 si el pesimismo de otro Miembro sobre el éxito de las consultas pudiera demostrar en sí mismo un incumplimiento de esa disposición.

[102] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 238, nota 265.

Cuadro X-1

Tubos soldados: promedios ponderados de precios f.o.b. y cantidades de los productos 1 y 2 nacionales e importados, por trimestres (enero de 1994 a junio de 1999)

Período	Producto 1				Producto 2			
	Estados Unidos		Importado		Estados Unidos		Importado	
	Precio ($ por tonelada)	Cantidad (toneladas)	Precio ($ por tonelada)	Cantidad (toneladas)	Precio ($ por tonelada)	Cantidad (toneladas)	Precio ($ por tonelada)	Cantidad (toneladas)
1994: Enero-marzo	478	5.158	---	---	472	4.304	***	***
Abril-junio	485	5.730	***	***	472	5.405	***	***
Julio-septiembre	496	5.038	***	***	477	4.654	***	***
Octubre-diciembre	517	4.854	377	160	488	4.469	***	***
1995: Enero-marzo	536	4.824	371	716	512	4.072	***	***
Abril-junio	522	5.475	***	***	514	4.247	***	***
Julio-septiembre	503	4.005	---	---	511	4.062	***	***
Octubre-diciembre	493	4.004	***	***	506	5.052	***	***
1996: Enero-marzo	471	3.505	---	---	487	4.240	***	***
Abril-junio	482	6.149	***	***	489	6.841	***	***
Julio-septiembre	494	4.454	407	594	499	5.403	456	1.765
Octubre-diciembre	507	5.370	***	***	500	6.151	455	1.862
1997: Enero-marzo	528	4.866	432	379	532	4.187	470	1.806
Abril-junio	545	4.479	***	***	547	5.220	429	2.312
Julio-septiembre	549	7.449	469	929	547	2.514	470	2.317
Octubre-diciembre	552	5.016	***	***	560	2.928	457	2.809
1998: Enero-marzo	543	4.507	***	***	558	4.427	475	1.741
Abril-junio	533	6.795	***	***	528	2.756	440	2.186
Julio-septiembre	509	2.333	443	900	490	1.970	421	1.638
Octubre-diciembre	480	2.618	***	***	455	2.022	402	3.718
1999: Enero-marzo	422	2.426	***	***	440	3.364	376	2.068
Abril-junio	394	3.977	***	***	414	3.008	339	3.650

Nota: "---" significa que no se dispone de datos y "***" significa que los datos no se indican para proteger información comercial confidencial, cuando un 75 por ciento o más de los datos proviene de una sola empresa o el 90 por ciento o más proviene de dos empresas.

Fuente: Cuadro compilado mediante datos presentados en las respuestas a cuestionarios de la Comisión.

Cuadro X-2

Tubos soldados: promedios ponderados de precios f.o.b. y cantidades de los productos 3 y 4 nacionales e importados, por trimestres (enero de 1994 a junio de 1999)

Período	Producto 3				Producto 4			
	Estados Unidos		Importado		Estados Unidos		Importado	
	Precio ($ por tonelada)	Cantidad (toneladas)	Precio ($ por tonelada)	Cantidad (toneladas)	Precio ($ por tonelada)	Cantidad (toneladas)	Precio ($ por tonelada)	Cantidad (toneladas)
1994: Enero-marzo	457	6.254	424	2.089	466	3.576	426	181
Abril-junio	463	7.699	436	620	477	4.120	453	503
Julio-septiembre	473	5.589	***	***	485	6.976	461	538
Octubre-diciembre	482	5.598	444	2.036	506	6.702	465	1.143
1995: Enero-marzo	509	6.354	439	2.830	511	4.290	470	824
Abril-junio	510	5.984	471	3.710	515	2.716	***	***
Julio-septiembre	531	6.555	481	1.338	503	4.385	495	498
Octubre-diciembre	497	5.472	***	***	489	3.929	***	***
1996: Enero-marzo	531	6.882	***	***	478	4.709	***	***
Abril-junio	519	8.208	484	854	491	8.066	***	***
Julio-septiembre	536	7.418	445	1.401	483	7.529	***	***
Octubre-diciembre	535	6.932	465	2.370	490	5.328	***	***
1997: Enero-marzo	519	3.797	463	1.524	504	6.943	***	***
Abril-junio	536	5.528	444	2.059	507	6.678	***	***
Julio-septiembre	548	3.026	457	2.661	551	9.569	***	***
Octubre-diciembre	535	5.185	466	2.548	516	4.878	486	242
1998: Enero-marzo	544	4.169	474	1.370	530	6.339	***	***
Abril-junio	504	6.663	456	2.822	506	4.536	426	528
Julio-septiembre	496	4.605	416	2.650	441	1.920	***	***
Octubre-diciembre	448	2.383	417	4.243	466	1.929	407	678
1999: Enero-marzo	398	3.617	370	1.772	399	2.418	***	***
Abril-junio	383	4.828	339	2.889	375	2.706	377	468

Nota: "---" significa que no se dispone de datos y "***" significa que los datos no se indican para proteger información comercial confidencial, cuando un 75 por ciento o más de los datos proviene de una sola empresa o el 90 por ciento o más proviene de dos empresas.

Fuente: Cuadro compilado mediante datos presentados en las respuestas a cuestionarios de la Comisión.

Cuadro X-3

Tubos soldados: promedios ponderados de precios f.o.b. y cantidades de los productos 5 y 6 nacionales e importados, por trimestres (enero de 1994 a junio de 1999)

Período	Producto 5				Producto 6			
	Estados Unidos		Importado		Estados Unidos		Importado	
	Precio ($ por tonelada)	Cantidad (toneladas)	Precio ($ por tonelada)	Cantidad (toneladas)	Precio ($ por tonelada)	Cantidad (toneladas)	Precio ($ por tonelada)	Cantidad (toneladas)
1994: Enero-marzo	460	2.018	435	588	494	3.276	---	---
Abril-junio	452	5.942	415	620	494	3.736	---	---
Julio-septiembre	460	4.990	438	614	504	2.616	---	---
Octubre-diciembre	477	3.158	438	1.967	511	4.444	***	***
1995: Enero-marzo	516	4.104	***	***	500	4.090	---	---
Abril-junio	508	5.232	499	1.994	497	3.092	---	---
Julio-septiembre	507	5.618	497	377	497	3.032	***	***
Octubre-diciembre	516	4.350	490	353	497	3.008	---	---
1996: Enero-marzo	482	5.991	458	230	480	1.578	---	---
Abril-junio	484	6.059	473	566	487	5.312	---	---
Julio-septiembre	445	9.999	445	1.232	494	5.372	---	---
Octubre-diciembre	481	7.127	467	950	516	2.500	***	***
1997: Enero-marzo	476	2.301	502	1.396	522	3.576	***	***
Abril-junio	442	8.986	440	866	510	4.448	---	---
Julio-septiembre	468	6.578	468	418	513	4.754	---	---
Octubre-diciembre	455	12.843	453	1.039	507	6.326	***	***
1998: Enero-marzo	459	12.661	491	1.447	525	8.527	***	***
Abril-junio	449	17.285	448	1.468	530	5.423	---	---
Julio-septiembre	429	11.239	450	2.008	498	2.749	---	---
Octubre-diciembre	404	3.140	393	1.392	483	2.544	***	***
1999: Enero-marzo	385	1.886	393	1.273	382	2.648	---	---
Abril-junio	347	10.174	317	1.111	379	4.732	***	***

Nota: "---" significa que no se dispone de datos y "***" significa que los datos no se indican para proteger información comercial confidencial, cuando un 75 por ciento o más de los datos proviene de una sola empresa o el 90 por ciento o más proviene de dos empresas.

Fuente: Cuadro compilado mediante datos presentados en las respuestas a cuestionarios de la Comisión.

ANEXO B-3

RESPUESTAS DEL CANADÁ A LAS PREGUNTAS DIRIGIDAS POR EL GRUPO ESPECIAL A LOS TERCEROS

(7 de mayo de 2001)

I. PREGUNTAS DIRIGIDAS AL CANADÁ

i) Exclusión del Canadá y México

Pregunta 1 [DIRIGIDA SÓLO AL CANADÁ]

El Canadá alega (párrafo 9) que "las medidas de salvaguardia aplicadas en virtud del artículo XIX no figuran entre las medidas que el párrafo 8 del artículo XXIV autoriza expresamente a que los participantes en una zona de libre comercio mantengan entre sí". En ese caso, ¿por qué permite el TLCAN que se apliquen medidas de salvaguardia entre sus miembros si se cumplen determinadas condiciones?

Respuesta

1. El Canadá está de acuerdo con la posición de los Estados Unidos según la cual el hecho de que el artículo XIX no figure entre los mencionados en el párrafo 8 b) del artículo XXIV significa, implícitamente, que las medidas de salvaguardia deben formar parte de la eliminación de las "reglamentaciones comerciales restrictivas" en las zonas de libre comercio. Pero esto no significa que las medidas de salvaguardia entre miembros de una zona de libre comercio estén prohibidas. La forma en que funciona la exclusión respecto de las salvaguardias en el TLCAN está en conformidad con esta posición, porque el artículo 802 establece, como regla general, que esas medidas no deben adoptarse por una parte en el Tratado contra otra. El grado en que pueden tomarse medidas de salvaguardia contra otra parte en el TLCAN está limitado a las circunstancias que establece su artículo 802.

Pregunta 2 [DIRIGIDA A TODOS]

¿Es lógico que las medidas de salvaguardia del artículo XIX no estén permitidas entre asociados en zonas de libre comercio, mientras que sí lo están las medidas del artículo XI, teniendo en cuenta que las primeras pueden tomar la forma de restricciones cuantitativas (del artículo XI)?

Respuesta

2. Aunque esto puede representar un argumento diferente del planteado por el Canadá, el hecho de que tanto las medidas de salvaguardia del artículo XIX como las medidas del artículo XI puedan tomar la forma de restricciones cuantitativas puede dar otro fundamento para la conclusión de que, en determinadas condiciones, las medidas de salvaguardia pueden estar permitidas entre miembros de una zona de libre comercio.

Pregunta 3 [DIRIGIDA AL CANADÁ Y MÉXICO]

En el asunto *Turquía - Textiles* (WT/DS34), el Órgano de Apelación declaró que la defensa basada en el artículo XXIV del GATT era posible en el caso de una unión aduanera cuando se satisficieran dos condiciones: 1) que la medida impugnada se hubiera introducido con ocasión del establecimiento de una unión aduanera; y 2) que "si no se ... permitiera

introducir la medida impugnada se impediría el establecimiento de esa unión aduanera". ¿Se habría impedido la formación del TLCAN si las partes en él no hubieran estado autorizadas a introducir la exención respecto de las salvaguardias que se establece en el artículo 311(a) de la Ley de Aplicación del TLCAN? Sírvanse explicarlo. En caso afirmativo, ¿por qué las partes en el TLCAN no están excluidas automáticamente de las medidas de salvaguardia impuestas por otro miembro del TLCAN?

Respuesta

3. El TLCAN refleja un complejo equilibrio de elementos múltiples, que incluyen sus disposiciones sobre salvaguardias, que formaron parte del Tratado en el momento de su entrada en vigor y que constituyen las obligaciones sustantivas que se encuentran en el texto definitivo del Acuerdo. Como ya se ha señalado, el artículo 802 dispone, como regla general, que no deben tomarse medidas de salvaguardia contra otra de las partes en el TLCAN. Sin embargo, en conformidad con el párrafo 8 b) del artículo XXIV, el artículo 802 permite esas medidas en circunstancias limitadas.

Pregunta 4 [DIRIGIDA A TODOS]

Sírvanse formular sus observaciones sobre el argumento de los Estados Unidos según el cual la falta de toda referencia al artículo XIX del GATT en el párrafo 8 b) de su artículo XXIV significa que las medidas de salvaguardia basadas en el artículo XIX "pueden o deben incorporarse en la eliminación general de las 'reglamentaciones comerciales restrictivas' de cualquier zona de libre comercio" (párrafo 216 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). ¿Es posible que las medidas de salvaguardia "puedan" (y no "deban") incorporarse en la eliminación de las "reglamentaciones comerciales restrictivas" de cualquier zona de libre comercio? ¿Se desprendería de una interpretación *a contrario sensu* del párrafo 8 b) del artículo XXIV que la imposición de una medida de salvaguardia entre asociados de una zona de libre comercio es incompatible con el concepto de ésta? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

4. Como se indicó en la respuesta a la pregunta 1, el Canadá está de acuerdo con la posición de los Estados Unidos según la cual el hecho de que el artículo XIX no figure entre los mencionados en el párrafo 8 b) del artículo XXIV significa, implícitamente, que las medidas de salvaguardia deben formar parte de la eliminación de las "reglamentaciones comerciales restrictivas" en las zonas de libre comercio. Pero esto no significa que las medidas de salvaguardia entre miembros de una zona de libre comercio estén prohibidas. La forma en que funciona la exclusión respecto de las salvaguardias en el TLCAN está en conformidad con esta posición, porque establece como regla general que esas medidas no deben adoptarse por una parte en el Tratado contra otra. El grado en que pueden tomarse medidas de salvaguardia contra otra parte en el TLCAN está limitado a las circunstancias que establece su artículo 802.

Pregunta 5 [DIRIGIDA A TODOS]

Los Estados Unidos alegan, sobre la base de la última frase de la nota 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que "las cuestiones relacionadas con importaciones dentro de las zonas de libre comercio deben tratarse exclusivamente con arreglo a los artículos pertinentes del GATT de 1994" (párrafo 220 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). A este respecto, sírvanse formular sus observaciones sobre la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* (párrafo 106), en el sentido de que "la nota sólo es pertinente cuando una unión aduanera aplica una medida de salvaguardia 'como entidad única o en nombre de un Estado miembro'". ¿Se aplica la constatación del Órgano de Apelación a la última frase de la nota 1 a pie de página? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

5. A juicio del Canadá, las observaciones del Órgano de Apelación que se encuentran en el párrafo 106 de su informe sobre el asunto *Argentina - Calzado* sólo se aplican a las tres primeras frases de la nota 1 a pie de página, que se refieren específicamente a las uniones aduaneras y a las medidas adoptadas por Estados miembros de una unión aduanera. La última frase de esa nota no menciona concretamente las uniones aduaneras y, por lo tanto, debidamente interpretada, se aplica tanto a las uniones aduaneras como a las zonas de libre comercio.

Pregunta 6 [DIRIGIDA A TODOS]

Si la nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias es pertinente en algún sentido a la cuestión de cuáles Miembros pueden ser objeto de una medida de salvaguardia, ¿tiene alguna consecuencia que esa nota figure en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y no en el párrafo 2 de su artículo 2? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

6. Con respecto a la última frase de la nota 1 a pie de página, el Canadá señala que, por su redacción, se aplica a la totalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por lo tanto, su ubicación no influye en su interpretación ni en el hecho de que corresponde a la interpretación de todo el Acuerdo.

7. En las comunicaciones del Canadá sobre este asunto se trató la cuestión de la exclusión del Canadá respecto de esta medida de salvaguardia. Por lo tanto, el Canadá no tiene observaciones que formular en este momento acerca de las preguntas 7 a 13 del Grupo Especial.

II. PREGUNTA DIRIGIDA POR COREA A MÉXICO Y EL CANADÁ

Pregunta 14

¿Estableció el TLCAN la "eliminación" de las medidas de salvaguardia entre sus miembros, o es ésa una decisión que debe tomarse caso por caso y producto por producto?

Respuesta

8. Como se indicó en las respuestas del Canadá a las tres primeras preguntas del Grupo Especial, *supra*, en conformidad con las obligaciones de los miembros del TLCAN en el marco de la OMC, el artículo 802 del TLCAN dispone, como regla general, que no deben tomarse medidas de salvaguardia contra otras partes en el Tratado. El grado en que pueden adoptarse medidas de salvaguardia contra otra parte en el TLCAN está limitado a las circunstancias establecidas en el artículo 802 del TLCAN, que se determinan caso por caso.

ANEXO B-4

RESPUESTAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS A LAS PREGUNTAS DIRIGIDAS POR EL GRUPO ESPECIAL A LOS TERCEROS

(7 de mayo de 2001)

ESTAS PREGUNTAS TIENEN POR OBJETO FACILITAR LA LABOR DEL GRUPO ESPECIAL Y NO SUPONEN DE SU PARTE PREJUZGAMIENTO ALGUNO SOBRE LAS CONSTATACIONES ACERCA DE LA CUESTIÓN QUE LE ESTÁ SOMETIDA

i) Exclusión del Canadá y México

Pregunta 1 [DIRIGIDA SÓLO AL CANADÁ]

El Canadá alega (párrafo 9) que "las medidas de salvaguardia aplicadas en virtud del artículo XIX no figuran entre las medidas que el párrafo 8 del artículo XXIV autoriza expresamente a que los participantes en una zona de libre comercio mantengan entre sí". En ese caso, ¿por qué permite el TLCAN que se apliquen medidas de salvaguardia entre sus miembros si se cumplen determinadas condiciones?

Pregunta 2 [DIRIGIDA A TODOS]

¿Es lógico que las medidas de salvaguardia del artículo XIX no estén permitidas entre asociados en zonas de libre comercio, mientras que sí lo están las medidas del artículo XI, teniendo en cuenta que las primeras pueden tomar la forma de restricciones cuantitativas (del artículo XI)?

Respuesta

1. Véase el análisis al respecto en la respuesta a la pregunta 4.

Pregunta 3 [DIRIGIDA AL CANADÁ Y MÉXICO]

En el asunto *Turquía - Textiles* (WT/DS34), el Órgano de Apelación declaró que la defensa basada en el artículo XXIV del GATT era posible en el caso de una unión aduanera cuando se satisficieran dos condiciones: 1) que la medida impugnada se hubiera introducido con ocasión del establecimiento de una unión aduanera; y 2) que "si no se ... permitiera introducir la medida impugnada se impediría el establecimiento de esa unión aduanera". ¿Se habría impedido la formación del TLCAN si las partes en él no hubieran estado autorizadas a introducir la exención respecto de las salvaguardias que se establece en el artículo 311(a) de la Ley de Aplicación del TLCAN? Sírvanse explicarlo. En caso afirmativo, ¿por qué las partes en el TLCAN no están excluidas automáticamente de las medidas de salvaguardia impuestas por otro miembro del TLCAN?

Pregunta 4 [DIRIGIDA A TODOS]

Sírvanse formular sus observaciones sobre el argumento de los Estados Unidos según el cual la falta de toda referencia al artículo XIX del GATT en el párrafo 8 b) de su artículo XXIV significa que las medidas de salvaguardia basadas en el artículo XIX "pueden o deben incorporarse en la eliminación general de las 'reglamentaciones comerciales restrictivas' de cualquier zona de libre comercio" (párrafo 216 de la primera comunicación escrita de los

Estados Unidos). ¿Es posible que las medidas de salvaguardia "puedan" (y no "deban") incorporarse en la eliminación de las "reglamentaciones comerciales restrictivas" de cualquier zona de libre comercio? ¿Se desprendería de una interpretación *a contrario sensu* del párrafo 8 b) del artículo XXIV que la imposición de una medida de salvaguardia entre asociados de una zona de libre comercio es incompatible con el concepto de ésta? Sírvanse explicarlo.

Observaciones generales

2. Las CE desean reiterar lo que ya expusieron al Grupo Especial en su declaración oral; es decir, que el Grupo Especial no necesita decidir en estos procedimientos la relación entre el artículo XXIV y el artículo XIX del GATT de 1994.[1] La cuestión en controversia en estos procedimientos consiste en si fue o no correcta la exclusión de las importaciones provenientes del Canadá y de México del alcance de las medidas de salvaguardia en la investigación referente a los tubos. Las CE exhortan también al Grupo Especial a no resolver con carácter general acerca de la relación entre el artículo XXIV y el artículo XIX porque esa cuestión plantea problemas complejos que no pueden debatirse cabalmente en el curso de estas actuaciones.

3. Sin embargo, la decisión del Grupo Especial sobre este punto no requiere una decisión sobre la cuestión de principio referente a si un miembro de una zona de libre comercio, con arreglo al artículo XXIV del GATT, puede o debe excluir legítimamente del alcance de una medida de salvaguardia a sus asociados en tal zona.

4. En realidad, los hechos se presentan en este caso de tal modo que permiten al Grupo Especial decidir sobre la base de los informes anteriores del Órgano de Apelación, en particular el informe sobre el asunto *Argentina - Calzado*.[2] En ese asunto, las autoridades investigadoras habían incluido en la investigación importaciones provenientes de asociados en una unión aduanera, e incluso formularon una constatación de "existencia de daño grave" basada, entre otros elementos, en esas importaciones. A pesar de ello, finalmente excluyeron esas importaciones del alcance de la medida.

5. Frente a esa situación de hecho, el Órgano de Apelación reconoció, en el asunto *Argentina - Calzado*, que debe existir un "paralelismo" entre los productos abarcados en una investigación y los productos alcanzados por una medida de salvaguardia. Además, el Órgano de Apelación constató que, como ese paralelismo se había roto por la Argentina, tal cosa resultaba contraria a las prescripciones del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias:

> "112. Aunque el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 establecen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia y los requisitos relativos al alcance de una *investigación* en materia de salvaguardia, estas disposiciones no resuelven la cuestión del alcance de la *aplicación* de una medida de salvaguardia. En ese contexto, el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* establece:

[1] Declaración oral de las CE, párrafos 9 a 27.

[2] Para un ejemplo reciente en que la similitud con un asunto examinado antes dio lugar a que el Órgano de Apelación resolviese en la misma forma, véase *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia* ("*Estados Unidos - Carne de cordero*"), WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, 1º de mayo de 2001, párrafo 170. El Órgano de Apelación también examinó un caso de ruptura del paralelismo entre el alcance de la investigación y el alcance de una medida de salvaguardia en el asunto *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas* ("*Estados Unidos - Gluten de trigo*"), WT/DS166/AB/R, 22 de diciembre de 2000.

> Las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda.
>
> Como hemos observado, en el caso presente la Argentina aplicó las medidas de salvaguardia en cuestión después de realizar una investigación sobre los productos importados en el territorio argentino y sobre los efectos de esas importaciones en la rama de producción nacional de la Argentina. Al aplicar medidas de salvaguardia basadas en la investigación realizada en este caso, la Argentina también debió, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 2, aplicar esas medidas a las importaciones procedentes de todas las fuentes, con inclusión de las de otros Estados miembros del MERCOSUR".[3](sin subrayar en el original)

6. De este modo, el Órgano de Apelación indicó claramente que el paralelismo, y en particular la inclusión en la medida de las importaciones investigadas provenientes de todas las fuentes, también está requerido por el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, *a contrario sensu*, por lo menos cuando no se respete ese paralelismo se habrá violado también lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2.

7. Como señalaron las CE en su declaración oral[4], en el caso en examen la USITC investigó también las importaciones provenientes del Canadá y México y hasta tuvo en cuenta esas importaciones al llegar a la determinación general sobre el daño grave. Sin embargo, excluyó después del alcance de la medida de salvaguardia las importaciones provenientes del Canadá y México.

8. Teniendo en cuenta la estrecha similitud de situación entre las investigaciones de los asuntos *Argentina - Calzado* y *Estados Unidos - Tubos*, se aplican en el caso presente las mismas conclusiones que el Órgano de Apelación extrajo en el caso *Argentina - Calzado*. En consecuencia, ya sobre esa base y sin entrar en la cuestión general de la relación entre el artículo XXIV y el artículo XIX del GATT de 1994, el Grupo Especial debe llegar a una conclusión favorable a Corea y determinar que los Estados Unidos, al no respetar el paralelismo entre la investigación y la medida, incurrieron en infracción del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Respuesta a las preguntas 2 y 4

9. Las CE no consideran que la imposición de medidas de salvaguardia entre asociados en una zona de libre comercio sea incompatible con el concepto de ésta. Las CE consideran, además, que existen dos vicios fundamentales en el argumento de los Estados Unidos según el cual la falta de referencia al artículo XIX en el párrafo 8 b) del artículo XXIV determina que los Miembros de la OMC deben excluir del alcance de las medidas de salvaguardia a sus asociados en zonas de libre comercio.

10. En primer lugar, esta defensa invocada por los Estados Unidos no es procedente en este caso. El párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994 es, por su naturaleza, una norma de definición, que establece las condiciones necesarias para que pueda existir una zona de libre comercio y, en sí misma, no impone obligaciones a los Miembros de la OMC.[5] En particular, no impone la obligación de excluir de las medidas de protección a los asociados en una zona de libre comercio, ni establece las

[3] Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado* ("*Argentina - Calzado*"), WT/DS121/AB/R, 14 de diciembre de 1999, párrafo 112.

[4] Declaración oral de las CE, párrafos 12 a 19.

[5] El Órgano de Apelación formuló la misma distinción en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, párrafo 133.

condiciones hipotéticas en que puede concederse tal exclusión. Por otra parte, la mención expresa que figura en el párrafo 8 b) del artículo XXIV del mantenimiento de ciertas medidas restrictivas entre asociados en una zona de libre comercio se refiere a restricciones compatibles con el régimen de la OMC (puesto que la disposición se refiere a medidas "autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX").

11. El fundamento jurídico de la prohibición de las medidas restrictivas incompatibles con el régimen de la OMC (y, por lo tanto, la obligación de eliminarlas) se encuentra (incluso para los asociados en una zona de libre comercio), no en el párrafo 8 b) del artículo XXIV, sino en todas las disposiciones respectivas del GATT de 1994. En otras palabras: no había necesidad alguna de reglamentar en el párrafo 8 b) del artículo XXIV la eliminación de las medidas incompatibles con el régimen de la OMC entre los asociados en una zona de libre comercio, puesto que esa obligación ya figura establecida con efectos aplicables a todos los Miembros de la OMC en otras disposiciones del GATT.

12. El análisis correspondiente al párrafo 8 b) del artículo XXIV supone, por lo tanto, la compatibilidad con el régimen de la OMC de la medida restrictiva en examen. De este modo, el Grupo Especial sólo debería efectuar un análisis acerca de si la exclusión de asociados en una zona de libre comercio respecto de una medida de salvaguardia es o no legítima después de haber examinado las demás alegaciones formuladas contra la investigación de los Estados Unidos y la medida referente a los tubos, y sólo en el caso de haber llegado a la conclusión de que esas otras alegaciones no son fundadas (es decir, después de que el Grupo Especial hubiese llegado a la conclusión de que la investigación de la USITC y la medida estuvieron en conformidad con las prescripciones para la imposición de medidas de salvaguardia que figuran tanto en el artículo XIX del GATT de 1994 como en el Acuerdo sobre Salvaguardias, que Corea alega que han sido violadas). En opinión de las CE, como la medida de salvaguardia de los Estados Unidos contra las importaciones de tuberías es incompatible con el régimen de la OMC en diferentes aspectos, tal análisis claramente no corresponde en el caso presente.[6]

13. Aun suponiendo, a los efectos de la discusión, que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos referente a los tubos fuera, por lo demás, compatible con el régimen de la OMC y, en consecuencia, el argumento de los Estados Unidos fuera pertinente, ese argumento tiene como segundo vicio el de que carece de todo respaldo en el propósito y la estructura generales de las respectivas disposiciones del GATT de 1994 y no es compatible con ellos.

14. Tal vez el método más apropiado para abordar la cuestión consista en empezar por tratar la definición de las zonas de libre comercio en el GATT de 1994. La definición se encuentra en el párrafo 8 b) del artículo XXIV, conforme al cual:

> "*b)* Se entenderá por zona de libre comercio, un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los

[6] Las CE tienen presente que en el asunto *Turquía - Textiles* el Órgano de Apelación constató que una unión aduanera podía mantener medidas incompatibles con el régimen de la OMC respecto de los intercambios con terceros en caso de cumplirse determinadas condiciones (informe del Órgano de Apelación en el asunto *Turquía - Restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido* ("*Turquía - Textiles*"), WT/DS34/AB/R, 22 de octubre de 1999, párrafo 58). A juicio de las CE, en la medida en que esas constataciones pueden aplicarse al caso presente, la medida de los Estados Unidos no cumple las condiciones exigidas por el Órgano de Apelación porque que no fue adoptada al constituirse el TLCAN ni tampoco se ha acreditado que fuese necesaria para su formación.

> productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio" [sin subrayar en el original].

15. Cabe recordar lo que observó el Órgano de Apelación en el asunto *Turquía - Textiles*[7]:

> "El inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV establece el criterio general aplicable al *comercio interior* entre los miembros constitutivos para determinar la existencia de una 'unión aduanera'. Exige a los miembros constitutivos de una unión aduanera que eliminen 'los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas' con respecto 'a lo esencial de los intercambios comerciales' entre ellos."

Del mismo modo, el párrafo 8 b) del artículo XXIV establece la norma para los intercambios internos entre miembros de zonas de libre comercio exigiendo que en ellas: a) se eliminen reglamentaciones comerciales restrictivas; y b) esa eliminación abarque lo esencial de los intercambios comerciales entre los miembros de la zona.

16. También cabe remitirse a lo observado por el Órgano de Apelación respecto de la cláusula sobre "lo esencial de los intercambios comerciales" que figura en el párrafo 8 a) del artículo XXIV:

> "Ni las PARTES CONTRATANTES del GATT ni los Miembros de la OMC han llegado jamás a un acuerdo sobre la interpretación del término 'esencial' en esta disposición.[14] Con todo, es evidente que 'lo esencial de los intercambios comerciales' no significa lo mismo que *todos* los intercambios comerciales.[8]
>
> [14] Informe del Grupo Especial, párrafo 9.148."

17. Por consiguiente, la cláusula sobre "lo esencial de los intercambios comerciales", conforme a la interpretación del Órgano de Apelación, supone ya que el párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT de 1994 no impone una obligación absoluta de eliminar todas las medidas restrictivas. Por lo tanto, en la medida en que una zona de libre comercio se mantenga dentro del margen de "la liberalización de lo esencial de los intercambios comerciales", cabe sostener que los demás intercambios no liberalizados pueden permanecer en esa situación como consecuencia de la aplicación de medidas de salvaguardia.

18. Esta conclusión está corroborada también, en las circunstancias del caso actual, por el hecho de que las propias partes en el TLCAN no convirtieron en obligación absoluta la exclusión recíproca respecto de las medidas de salvaguardia. En lugar de ello, en el párrafo 1 del artículo 802 del TLCAN establecieron la posibilidad de su inclusión en determinadas circunstancias.[9] Si existiera una

---

[7] Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Turquía - Textiles*, párrafo 48.

[8] Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Turquía - Textiles*, párrafo 48.

[9] El párrafo 1 del artículo 802 del TLCAN, en la parte pertinente, dice así:

"Cualquier Parte que aplique una medida de emergencia conforme a aquellas disposiciones excluirá de la medida las importaciones de bienes de cada una de las otras Partes, a menos que: a) las importaciones de una Parte, consideradas individualmente, representen una participación sustancial en las importaciones totales; y b) las importaciones de una Parte consideradas individualmente o, en circunstancias excepcionales, las importaciones de varias Partes consideradas en conjunto, contribuyan de manera importante al daño serio o amenaza del mismo causado por dichas importaciones."

obligación absoluta de excluir a los asociados (lo que no ocurre), toda vez que se aplicase esta disposición los propios asociados en el TLCAN violarían el artículo XXIV.[10]

19. Del mismo modo, si se tomase literalmente el argumento de los Estados Unidos y todas las salvaguardias tuviesen que eliminarse entre los asociados en zonas de libre comercio como condición para el establecimiento de éstas, también estarían prohibidas las cláusulas de salvaguardia bilaterales, como la establecida en el artículo 801 del TLCAN.

20. Existen otras razones por las que no resulta convincente el argumento de los Estados Unidos según el cual no deben aplicarse medidas de salvaguardia entre partes en una zona de libre comercio porque el artículo XIX del GATT de 1994 no figura mencionado expresamente en el párrafo 8 del artículo XXIV.

21. En primer lugar, el artículo XIX no es la única disposición que permite medidas comerciales restrictivas no mencionadas en el párrafo 8 b) del artículo XXIV. Si fuese acertado el razonamiento de los Estados Unidos, tampoco podrían aplicarse nunca entre asociados en zonas de libre comercio otras medidas, como las previstas en el artículo VI del GATT de 1994 (complementado, aclarado y modificado por el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC). Y hay algo que tal vez sea aún más obvio: la omisión de toda referencia al artículo XXI del GATT de 1994 (Excepciones relativas a la seguridad) en el párrafo 8 b) del artículo XXIV, en agudo contraste con la referencia al artículo XX (Excepciones generales), difícilmente puede interpretarse en el sentido de que los asociados en una zona de libre comercio están impedidos de apoyarse en esa disposición en el caso de una situación que requiera la protección de la seguridad nacional y que involucre, en particular, a países asociados en una zona de libre comercio.

22. La pregunta 2 del Grupo Especial insinúa otra consecuencia que tendría la adopción de la interpretación de los Estados Unidos y que no sería razonable. El punto de vista de las CE a ese respecto es que, teniendo en cuenta que las medidas de salvaguardia adoptadas en conformidad con el artículo XIX pueden tomar la forma de restricciones cuantitativas comprendidas en el artículo XI del GATT de 1994, no es lógico que las medidas de salvaguardia del artículo XIX no estén autorizadas entre asociados en una zona de libre comercio mientras que sí lo están las medidas del artículo XI.

23. Si pueden mantenerse en forma permanente restricciones cuantitativas (como cuando se basan en el párrafo 2 del artículo XI), con mayor razón tiene que ser posible aplicarlas por fundamentos de "urgencia".

24. Lo mismo cabe decir, como mínimo, de todas las medidas basadas en las disposiciones del GATT enumeradas en el párrafo 8 b) del artículo XXIV, así como de las que toman la forma de aumentos de derechos de aduana: se adopten o no por motivos de salvaguardia, no debe existir obligación de excluir a los asociados en zonas de libre comercio.

25. No resulta convincente, por lo tanto, extraer la conclusión de que la lista de medidas comerciales restrictivas cuyo mantenimiento entre los asociados en una zona de libre comercio está expresamente autorizada por el párrafo 8 b) del artículo XXIV tiene por objeto ser exhaustiva.

[10] Esto ocurre tanto más porque, si se cumplen las dos condiciones del párrafo 1 del artículo 802, las partes en el TLCAN están facultadas para incluir las importaciones provenientes de sus países asociados independientemente de que ello dé lugar o no a que la liberalización se reduzca por debajo del umbral de "lo esencial de los intercambios comerciales". No es verosímil que los asociados en el TLCAN hubieran convenido en tal texto si hubiesen tenido la convicción de que el artículo XXIV establecía una obligación absoluta de excluir a los asociados en zonas de libre comercio de las medidas de salvaguardia.

26. Lo que es más fundamental: no está claro que la adopción de medidas de salvaguardia, que por su naturaleza misma son recursos temporales y extraordinarios destinados a hacer frente a una situación de urgencia excepcional[11], equivalga a volver a introducir restricciones comerciales a las que se aplique el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994 y, en consecuencia, sea contraria a la obligación de liberalizar los intercambios entre los asociados en una zona de libre comercio. Como se aclara en el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994, la adopción de una medida de salvaguardia (compatible con el GATT) en una forma distinta de la modificación de una concesión arancelaria equivale a "suspender total o parcialmente la obligación 'temporalmente'"[12] "en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir ese daño [grave]".

27. No puede descartarse la posibilidad de que, entre las obligaciones que pueden suspenderse temporalmente por razones de salvaguardia, figure también la obligación prevista en el párrafo 8 b) del artículo XXIV de eliminar restricciones entre los países asociados en una zona de libre comercio. Pero esto no equivale a afirmar que se esté violando tal obligación.

28. Se deduce de lo anterior que, aun tomando aisladamente el párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT de 1994, es decir, sin vincularlo con el Acuerdo sobre Salvaguardias, no hay ninguna obligación absoluta de que los miembros de una zona de libre comercio excluyan a sus asociados en ella del alcance de sus medidas de salvaguardia.

Pregunta 5 [DIRIGIDA A TODOS]

Los Estados Unidos alegan, sobre la base de la última frase de la nota 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que "las cuestiones relacionadas con importaciones dentro de las zonas de libre comercio deben tratarse exclusivamente con arreglo a los artículos pertinentes del GATT de 1994" (párrafo 220 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). A este respecto, sírvanse formular sus observaciones sobre la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* (párrafo 106), en el sentido de que "la nota sólo es pertinente cuando una unión aduanera aplica una medida de salvaguardia 'como entidad única o en nombre de un Estado miembro'". ¿Se aplica la constatación del Órgano de Apelación a la última frase de la nota 1 a pie de página? Sírvanse explicarlo.

Pregunta 6 [DIRIGIDA A TODOS]

Si la nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias es pertinente en algún sentido a la cuestión de cuáles Miembros pueden ser objeto de una medida de salvaguardia, ¿tiene alguna consecuencia que esa nota figure en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y no en el párrafo 2 de su artículo 2? Sírvanse explicarlo.

Respuestas a las preguntas 5 y 6

29. A juicio de las CE, el argumento de los Estados Unidos no se justifica. La nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias no es procedente para resolver si un miembro de una zona de libre comercio está o no facultado para apartarse del régimen NMF excluyendo de las medidas de salvaguardia que adopte a sus asociados en la zona de libre comercio.

[11] Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, párrafos 93 y 94.

[12] Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos* ("*Corea - Productos lácteos*"), WT/DS98/AB/R, 14 de diciembre de 1999, párrafos 86 y 88; e informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, párrafo 93.

30. La nota 1 a pie de página no es procedente para resolver la cuestión sometida al Grupo Especial por razones que atañen tanto a su interpretación textual como a la contextual.

31. En cuanto al sentido corriente de la nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias, sus tres primeras frases se refieren expresa y exclusivamente a la situación de las uniones aduaneras. A juicio de las CE, esto es un primer indicio de que la nota tiene por objeto referirse a las uniones aduaneras y a las cuestiones concretas que se planteen en la aplicación de medidas de salvaguardia cuando intervienen uniones aduaneras.

32. La circunstancia de que la última frase de la nota 1 a pie de página se refiera en términos generales a la relación entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994, que no resulta afectado, debe vincularse con el resto del texto de la nota a pie de página y no modifica su alcance general.

33. Así lo confirma, por ejemplo, la constatación del Órgano de Apelación en el párrafo 106 del asunto *Argentina - Calzado*, que está expresada sin reservas y se aplica a la totalidad del contenido de la nota 1 a pie de página. Ese párrafo, junto con el pasaje del informe del Grupo Especial que el Órgano de Apelación criticó en el párrafo anterior, merece citarse íntegramente:

> "105. Por último, el Grupo Especial concluyó lo siguiente:
>
> > […] habida cuenta del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XXIV del GATT, llegamos a la conclusión de que en el caso de una unión aduanera la aplicación de una medida de salvaguardia sólo a fuentes de suministro de terceros países no puede justificarse sobre la base de una investigación de un determinado Estado miembro que comprueba la existencia o amenaza de un daño grave causado por las importaciones procedentes de todas las fuentes de suministro tanto internas como externas a una unión aduanera.[94]
>
> [94] Informe del Grupo Especial, párrafo 8.102.
>
> 106. Cuestionamos la suposición implícita del Grupo Especial, de que la nota 1 al párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se aplica a los hechos del asunto que examinamos. El sentido corriente de la primera frase de la nota 1 es, a nuestro juicio, que la nota sólo es pertinente cuando una unión aduanera aplica una medida de salvaguardia 'como entidad única o en nombre de un Estado miembro'.[95] Según los hechos del caso que nos ocupa, la Argentina aplicó la medida de salvaguardia en cuestión después de una investigación efectuada por las autoridades argentinas sobre los efectos en la rama de producción argentina de las importaciones procedentes de todas las fuentes.
>
> [95] También observamos que la nota 1 se refiere al término "Miembro" del párrafo 1 del artículo 2, que, según se entiende corrientemente, alude a un Miembro de la OMC."

34. Así, en el párrafo 106 de su informe, el Órgano de Apelación entendió que la primera frase de la nota 1 a pie de página determina el alcance de toda la nota y de esa primera frase extrajo una conclusión referente a la totalidad de la nota.

Concretamente, el Órgano de Apelación determinó que el objeto de la nota a pie de página consiste en las medidas de salvaguardia adoptadas por uniones aduaneras (y no por uno de los miembros que las constituyen).

35. La conclusión del Órgano de Apelación fue que toda la nota a pie de página era irrelevante respecto del asunto, que se refería a si la última frase de la nota podía o no invocarse por la Argentina (y no por la unión aduanera de la que formaba parte) para justificar la exclusión de sus asociados en la unión aduanera de la aplicación de la medida.

El Órgano de Apelación consideró que el hecho de que la medida de salvaguardia en examen no pudiera imputarse a una unión aduanera bastaba para excluir la pertinencia de la nota a pie de página.

36. La cuestión que el Grupo Especial tiene ante sí en estos procedimientos es la misma que se planteó al Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, y que se trató en el párrafo 106 de su informe. Como se recuerda, en ese caso se trataba de la posibilidad de que la Argentina, en su condición de miembro de una unión aduanera, se basara en la nota 1 a pie de página para excluir a un país asociado en la unión aduanera del alcance de una medida de salvaguardia. Del mismo modo, en este caso la cuestión planteada es si un miembro de una zona de libre comercio puede o no invocar, en lugar de hacerlo la propia zona de libre comercio, la última frase de la nota a pie de página para excluir de la aplicación de su medida de salvaguardia a sus asociados en la zona.

37. Si el Órgano de Apelación consideró que la nota a pie de página, a pesar de referirse a las uniones aduaneras, no era pertinente a las medidas adoptadas por los miembros de uniones aduaneras, con más razón no puede ser pertinente a las medidas adoptadas por los miembros de zonas de libre comercio, que ni siquiera figuran mencionadas en esa nota.[13]

38. Por otra parte, si la última frase de la nota 1 a pie de página tuviese el alcance general y el significado que le atribuyen los Estados Unidos, el Órgano de Apelación habría podido aplicarla también al caso planteado en el asunto *Argentina - Calzado*.

39. Contribuye a confirmar que la nota 1 a pie de página no es pertinente para resolver la cuestión planteada al Grupo Especial la circunstancia de que figure insertada en el párrafo 2 del artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y no en su párrafo 2, como se recuerda en el texto de la pregunta 6.

40. Además, el texto de la nota a pie de página está referido a determinada expresión del párrafo 1 del artículo 2, particularmente la palabra "Miembro", como también señaló el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*.[14] La nota a pie de página, por lo tanto, tiene por objeto regular un caso concreto, que sólo puede referirse a las medidas adoptadas por alguno de los Miembros. Las zonas de libre comercio no tienen un territorio aduanero único y un arancel único, y por lo tanto no pueden convertirse en sí mismas en Miembros de la OMC.

41. Las CE desean recordar, siempre con referencia al asunto *Argentina - Calzado*, que el Órgano de Apelación reconoció expresamente que el requisito del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias se aplica a las medidas adoptadas por un miembro de una unión aduanera cuando ha

[13] Nada tiene de extraño que las zonas de libre comercio no estén afectadas por la nota 1 a pie de página. A diferencia de las uniones aduaneras, las zonas de libre comercio no exigen el establecimiento de un régimen uniforme de comercio exterior; por lo tanto, la cuestión concreta que regula la nota 1 a pie de página respecto de las uniones aduaneras difícilmente podría plantearse respecto de las zonas de libre comercio.

[14] También lo señaló el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, párrafo 106, nota 95 a pie de página.

incluido en su investigación sobre salvaguardias las importaciones provenientes de sus asociados en la unión aduanera.[15]

42. Teniendo en cuenta que la conclusión del Órgano de Apelación en el párrafo 112 de su informe sobre el asunto *Argentina - Calzado* se basó en los hechos referentes a la investigación realizada por la Argentina, y no en la condición de ésta como integrante de una unión aduanera, la conclusión se aplica igualmente a otros casos, como el que aquí se controvierte, en que no se mantiene el paralelismo entre el alcance de una investigación y el alcance de una medida.

ii) La medida

Pregunta 7 [DIRIGIDA A TODOS]

¿Existen casos en que la naturaleza de una medida de salvaguardia puede cambiar según que la autoridad competente constate la existencia de un daño grave actual o una amenaza de daño grave?

Si la autoridad competente constata que el aumento de las importaciones causa "la existencia o amenaza de daño grave", ¿cómo asegura esa autoridad que la medida de salvaguardia resultante sea "necesaria para prevenir o reparar el daño grave", en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias?

Para cumplir el requisito de necesidad que figura en la primera frase de ese párrafo, ¿es preciso optar entre constatar un daño grave actual o constatar una amenaza de daño grave? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

43. La "naturaleza" de una medida de salvaguardia, que es la de un recurso extraordinario dirigido contra un comercio leal, no cambia según las condiciones que deben manifestarse para que la adopción de la medida esté en conformidad con el régimen de la OMC. Esto vale también para la condición concreta de "existencia de daño grave" o "amenaza de daño grave".

44. Sin embargo, la circunstancia de que una medida se base en una constatación de "existencia de daño grave" o de "amenaza de daño grave" puede afectar a las características de la medida (como su nivel, tipo o duración). En realidad, cada medida debe basarse en las circunstancias peculiares del caso, y lo que es "necesario" para reparar "un daño grave" *actual* puede no ser igualmente "necesario" para prevenir la "*amenaza* de daño grave". Del mismo modo, el "reajuste" necesario de la rama de producción nacional frente a los cambios puede ser diferente en el caso de daño grave real y en el caso de amenaza de daño grave.

45. Con respecto al modo de asegurar que una medida de salvaguardia sea "necesaria" en el sentido del párrafo 1 del artículo 5, la evaluación de la "necesidad" exige una comparación entre el daño grave o la amenaza de él, causado por el aumento de las importaciones, que se requiere en uno y otro caso, y los efectos previstos de la medida propuesta sobre las corrientes de importación y sobre el reajuste.

46. Debe recordarse que, para realizar una constatación de "existencia" o "amenaza" de daño grave, las autoridades nacionales tienen que determinar el respectivo "daño grave" o la "amenaza" de

[15] Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, párrafo 112; *supra*, respuesta a las preguntas 4 y 2, observaciones generales.

él que causa el aumento de las importaciones, etapa que sólo queda completada después de haber asegurado, entre otras cosas, la "no atribución" a las importaciones del daño causado por otros factores.[16]

47. La determinación de la medida "necesaria" significa, por lo tanto, la determinación de una medida que neutralice el daño grave o la amenaza de daño grave, así como facilite el reajuste, y que no exceda de tal objetivo.

48. Por otra parte, con respecto a la pregunta acerca de si es preciso o no escoger entre una constatación de daño grave actual y una constatación de amenaza de daño grave para que se cumpla el requisito de necesidad que figura en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5, en opinión de las CE esa opción es necesaria. Ello se debe, en primer lugar, a que desde el punto de vista lógico esas dos nociones parecen mutuamente excluyentes. Una misma situación no puede constituir al mismo tiempo una amenaza y también un daño grave actual.

49. Otra razón más importante es que la elección entre las dos constataciones es indispensable en cuanto la reacción de salvaguardia tiene que ponderarse en función del problema que se trata de resolver. Como la "amenaza de daño grave" no tiene los mismos efectos de perjuicio inmediato que el daño grave real, la medida suficiente y no excesiva para evitar que se materialice el daño grave probablemente sea menos restrictiva del comercio que la medida destinada a reparar una situación de "daño grave" real. Tal como ocurre con las enfermedades, es mejor prevenir que curar y suele costar menos.

50. Las diferentes consecuencias de las constataciones de "daño grave" y "amenaza de daño grave" también estuvieron claras para la USITC en este mismo caso. El informe de la USITC presenta las diferentes opiniones sobre el daño de los distintos integrantes de la Comisión; y las que habían constatado una amenaza de daño grave recomendaron una medida distinta y menos restrictiva que la preconizada por los que habían constatado la existencia de daño grave.[17]

51. El hecho de que el nivel y el tipo de la medida tiendan a ser distintos en el caso del daño grave y de la amenaza de daño grave no supone, sin embargo, que se altere la naturaleza de la medida, como ya se ha explicado.

Pregunta 8 [DIRIGIDA A TODOS]

El párrafo 2 a) del artículo XIII del GATT dispone que, "siempre que sea posible", se fijarán contingentes que representen el monto global de las importaciones autorizadas. El párrafo 5 del artículo XIII del GATT establece que lo dispuesto en el apartado a) de su párrafo 2 se aplicará a los contingentes arancelarios. ¿Indica esto que pueden existir situaciones en que no sea "posible", en relación con un contingente arancelario, fijar un contingente que represente la cuantía total de las importaciones autorizadas?

Respuesta

52. Sí.

En caso negativo, ¿por qué? En caso afirmativo, ¿indicaría esto que una medida también puede constituir un contingente arancelario aunque no exista ningún "límite máximo global" (párrafo 185 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos)?

[16] Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, párrafo 180.

[17] Informe de la USITC, páginas I-75 y I-87, respectivamente.

Respuesta

53. Sí: la presencia misma de esta expresión ("siempre que sea posible") da lugar a la deducción *a contrario sensu* de que en el caso de un contingente arancelario puede no ser "posible" fijar siempre un contingente que represente el monto global de las importaciones autorizadas. Esto, sin embargo, es sin perjuicio de la cuestión referente a si, en este caso, era o no "posible" fijar ese monto global.

Pregunta 9 [DIRIGIDA A TODOS]

En la sección F.2.b de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos alegan que las normas del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias para las restricciones cuantitativas y los contingentes no se aplican porque la medida referente a las tuberías no es una restricción cuantitativa. ¿Considera su delegación que las expresiones "restricción cuantitativa" y "contingente" (del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias) son sinónimas? Sírvanse explicarlo. En particular, y teniendo en cuenta el argumento de los Estados Unidos de que una medida sólo constituye un contingente arancelario si comprende un límite máximo global, ¿por qué no habría de referirse la expresión "contingente" (del párrafo 2 del artículo 5) al elemento contingentario de un contingente arancelario?

Respuesta

54. Las CE no consideran que las expresiones "restricción cuantitativa" y "contingente" sean sinónimas. Esto parece coherente con la utilización de esas dos expresiones en otros lugares de los textos jurídicos resultantes de la Ronda Uruguay.

55. Por ejemplo, las dos expresiones ya figuran en el artículo XI del GATT. Esa disposición, aunque prohíbe cualquier forma de restricción cuantitativa, especifica que los contingentes no son sino una de las formas posibles de aplicar tales restricciones.

56. Por otra parte, el artículo XIII del GATT de 1994 aclara en su párrafo 5 que los "contingentes" también pueden ser "contingentes arancelarios" al establecer que las disposiciones del artículo XIII comprenden también los contingentes arancelarios.

57. Puesto que los contingentes arancelarios también están comprendidos, la referencia que figura, por ejemplo, en el párrafo 2 d) del artículo XIII al reparto de un "contingente" tiene que ser una referencia al reparto de la parte "contingentaria" de un contingente arancelario.

58. Las CE desean recordar también que, como lo aclaró el Órgano de Apelación, los diversos textos resultantes de las negociaciones de la Ronda Uruguay constituyen un conjunto inseparable de derechos y obligaciones. Esas obligaciones rigen conjuntamente. Por lo tanto, el artículo XIII del GATT de 1994 se aplica junto con el Acuerdo sobre Salvaguardias a menos que se demuestre la existencia de una contradicción o que en este último texto se establezca una excepción.[18]

Pregunta 10 [DIRIGIDA A TODOS]

En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente: "no consideramos que haya en el párrafo 1 del artículo 5 ninguna disposición que imponga esa obligación [de justificar la necesidad de una medida de salvaguardia] respecto de una medida de

[18] Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Corea - Productos lácteos*, párrafo 81; informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Argentina - Calzado*, párrafo 89; informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México* ("*Guatemala - Cemento*"), WT/DS60/AB/R, 2 de noviembre de 1998, párrafos 65 y 75.

salvaguardia distinta de una restricción cuantitativa que reduzca la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos". ¿Podría el Órgano de Apelación haber deducido que los Miembros no tenían obligación de explicar que su medida de salvaguardia era "necesaria" (en el sentido del párrafo 1 del artículo 5) a menos que la medida fuese una restricción cuantitativa que redujera la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

59. En el párrafo del informe al que se refiere el Grupo Especial[19], el Órgano de Apelación estableció un contraste entre la obligación prevista en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y la establecida en la segunda frase. Con respecto a esta última, acababa de observar lo siguiente:

> "Esta frase requiere una 'justificación clara' en caso de que un Miembro adopte una medida de salvaguardia consistente en una restricción cuantitativa que reduzca la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas. Coincidimos con el Grupo Especial en que el Miembro que aplique una medida de salvaguardia debe dar esa 'justificación clara' *en el momento de adoptar la decisión, en sus recomendaciones o determinaciones sobre la aplicación de una medida de salvaguardia.*"[20]

60. Por lo tanto, al considerar en el párrafo 99 del informe que no había

> "en el párrafo 1 del artículo 5 ninguna disposición que imponga esa obligación respecto de una medida de salvaguardia *distinta* de una restricción cuantitativa que reduzca la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos",

el Órgano de Apelación no hizo otra cosa que considerar que la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 exige una justificación clara, en el momento de adoptarse la medida, sobre los motivos de la necesidad de una restricción cuantitativa por debajo de determinado umbral. Pero el hecho de que no se requiera una "justificación clara" en otros casos no equivale a decir que no se requiere justificación alguna, ni que no hace falta darla en el momento de decidir la aplicación de una medida de salvaguardia.

61. Como ya se explicó[21], la evaluación de la "necesidad" de determinada medida de salvaguardia se realiza comparando el "daño grave" o la "amenaza de daño grave" que se ha constatado y las necesidades de un reajuste ordenado con los efectos que se esperan de la medida contemplada. Por lo tanto, la necesidad (o falta de necesidad) de una medida ya puede evaluarse por referencia a las constataciones de las autoridades investigadoras sobre el daño, si están en conformidad con el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y han sido informadas adecuadamente en las medidas internas, y al razonamiento relativo a los detalles de la medida (incluyendo su nivel, tipo y duración).

---

[19] Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos*, párrafo 99.

[20] Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos*, párrafo 98.

[21] *Supra*, respuesta a la pregunta 7.

62. El Órgano de Apelación ha confirmado muy recientemente, en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, que el cumplimiento de los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias debe revisarse examinando la medida interna en los siguientes términos:

> "observamos que el párrafo 1 del artículo 3 dispone que en el informe que publiquen las autoridades competentes han de enunciar las constataciones y las conclusiones fundamentadas 'sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho'. Como quiera que el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 dispone que para que se aplique una medida de salvaguardia, la 'evolución imprevista de las circunstancias' se ha de demostrar como cuestión de hecho, a nuestro juicio la existencia de una 'evolución imprevista de las circunstancias' es una cuestión 'pertinente de hecho y de derecho', en el sentido del párrafo 1 del artículo 3, para la aplicación de la medida de salvaguardia; de ello se sigue que, con arreglo a este artículo, el informe publicado por las autoridades competentes debe contener una 'constatación' o 'conclusión fundamentada' respecto de la 'evolución imprevista de las circunstancias" [sin subrayar en el original].[22]

63. Como esta conclusión está basada en el texto general del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se aplica lógicamente a todas las "cuestiones pertinentes de hecho y de derecho", incluyendo el cumplimiento de la obligación prevista en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.

iii) El daño grave

Pregunta 11 [DIRIGIDA A TODOS]

Dejando a un lado las circunstancias de hecho del caso presente, ¿considera su delegación, como cuestión de principio, que una mejora de los resultados de la rama de producción nacional al final del período pertinente objeto de investigación sería contradictoria con una constatación de existencia de daño grave actual?

Respuesta

64. No, esa situación no siempre determinaría una incompatibilidad. Sin embargo, sería particularmente pertinente en las investigaciones sobre salvaguardias teniendo en cuenta la naturaleza de las medidas de salvaguardia, que son medidas de urgencia.

iv) El aumento de las importaciones

Pregunta 12 [DIRIGIDA A TODOS]

En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación declaró que el aumento de las importaciones tenía que ser, entre otras condiciones, "lo bastante reciente" para causar o amenazar con causar un daño grave. ¿En qué grado tiene que ser "reciente" el aumento de las importaciones, en relación con la fecha de la decisión de la autoridad competente de aplicar una medida de salvaguardia? ¿Cuál es el período de tiempo mínimo que una rama de producción nacional necesitaría para presentar una solicitud tras un aumento súbito de las importaciones?

[22] Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, párrafo 76. También en el asunto *Corea - Productos lácteos* el Órgano de Apelación confirmó la constatación del Grupo Especial acerca de la existencia de una violación del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que se basaba en el examen de si determinados "factores pertinentes" incluidos en el párrafo 2 a) del artículo 4 habían sido examinados o no en el informe de la Oficina de Administración e Investigación (informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Corea - Productos lácteos*, párrafos 138 y 141).

En el caso actual, ¿podría la rama de producción estadounidense de tuberías haber presentado una solicitud antes de la fecha en que lo hizo? Sírvanse explicarlo. ¿Podría la USITC haber llegado a su determinación antes de la fecha en que lo hizo? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

65. No existe un criterio de referencia predeterminado para decidir si las importaciones son o no bastante recientes; pero, teniendo en cuenta el carácter de urgencia de las medidas de salvaguardia, la situación excepcional que justifica esas medidas debe ser lo más próxima posible a la decisión de adoptarlas.

66. Del mismo modo, no existe un período predeterminado de espera antes de presentar una solicitud de medidas de salvaguardia a las autoridades competentes.

v) La exención en favor de los países en desarrollo

Pregunta 13 [DIRIGIDA A TODOS]

En el párrafo 181, Corea afirma que los Estados Unidos ni siquiera intentaron determinar qué países tenían derecho a esta exención. ¿Exige el Acuerdo sobre Salvaguardias que los Miembros que impongan medidas de salvaguardia determinen anticipadamente cuáles son los países en desarrollo que deben quedar excluidos de ellas en virtud del párrafo 1 del artículo 9?

Respuesta

67. En opinión de las CE, los Miembros que imponen medidas de salvaguardia deben determinar previamente cuáles países en desarrollo han de quedar excluidos en razón del párrafo 1 del artículo 9. En realidad, antes de imponer una medida están obligados a evaluar las tendencias de la importación y llevar a cabo una investigación completa. Esto se aplica también a las importaciones provenientes de países en desarrollo, de modo que los datos relativos a su participación individual y colectiva en el comercio del producto investigado también tienen que conocerse y examinarse antes de la adopción de una medida.

ANEXO B-5

RESPUESTAS DEL JAPÓN A LAS PREGUNTAS DIRIGIDAS POR EL GRUPO ESPECIAL A LOS TERCEROS

(7 de mayo de 2001)

Pregunta 2

¿Es lógico que las medidas de salvaguardia del artículo XIX no estén permitidas entre asociados en zonas de libre comercio, mientras que sí lo están las medidas del artículo XI, teniendo en cuenta que las primeras pueden tomar la forma de restricciones cuantitativas (del artículo XI)?

Pregunta 4

Sírvanse formular sus observaciones sobre el argumento de los Estados Unidos según el cual la falta de toda referencia al artículo XIX del GATT en el párrafo 8 b) de su artículo XXIV significa que las medidas de salvaguardia basadas en el artículo XIX "pueden o deben incorporarse en la eliminación general de las 'reglamentaciones comerciales restrictivas' de cualquier zona de libre comercio" (párrafo 216 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). ¿Es posible que las medidas de salvaguardia "puedan" (y no "deban") incorporarse en la eliminación de las "reglamentaciones comerciales restrictivas" de cualquier zona de libre comercio? ¿Se desprendería de una interpretación *a contrario sensu* del párrafo 8 b) del artículo XXIV que la imposición de una medida de salvaguardia entre asociados en una zona de libre comercio es incompatible con el concepto de ésta? Sírvanse explicarlo.

Respuesta a las preguntas 2 y 4

Las partes contratantes en el GATT y los Miembros de la OMC se han referido en diversas oportunidades al alcance y el significado del párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT, sin que se desarrollara un consenso.[1] En una situación de este tipo, el Grupo Especial debería obrar con cautela al dictar una resolución sobre esa disposición basándose únicamente en deducciones extraídas de su texto.

Sin perjuicio de lo anterior, el Japón ha sostenido en el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales, citando la ausencia del artículo XXI de la lista, que las excepciones enumeradas en el párrafo 8 b) del artículo XXIV son ilustrativas para no contradecir el propósito de las zonas del libre comercio que se estipula en ese artículo (el de facilitar el comercio).[2]

Con referencia al caso concreto que el Grupo Especial tiene ante sí, el Japón le señala lo que sigue. Los Estados Unidos se apoyan en el párrafo 8 b) del artículo XXIV para sostener que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es una zona de libre comercio conforme a la definición de la norma citada del GATT y que esto, a su vez, justifica la exclusión hecha por los Estados Unidos de México y el Canadá respecto de su medida de salvaguardia. Sin embargo, con tal interpretación a los Estados Unidos también les estaría prohibido imponer medidas antidumping y derechos compensatorios contra México y el Canadá porque, del mismo modo que el artículo XIX

[1] Véase, por ejemplo, el documento WT/REG/W/37.

[2] *Ibid*.

del GATT (que se refiere a las medidas de salvaguardia), también los artículos VI y XVI del GATT (correspondientes a las medidas antidumping y los derechos compensatorios) están excluidos de las medidas que se exceptúan en el párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT. Pero los Estados Unidos no hacen tal cosa[3] y no han dado ninguna explicación lógica de esta contradicción evidente.

Pregunta 5

Los Estados Unidos alegan, sobre la base de la última frase de la nota 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que "las cuestiones relacionadas con importaciones dentro de las zonas de libre comercio deben tratarse exclusivamente con arreglo a los artículos pertinentes del GATT de 1994" (párrafo 220 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). A este respecto, sírvanse formular sus observaciones sobre la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* (párrafo 106), en el sentido de que "la nota sólo es pertinente cuando una unión aduanera aplica una medida de salvaguardia 'como entidad única o en nombre de un Estado miembro'". ¿Se aplica la constatación del Órgano de Apelación a la última frase de la nota 1 a pie de página? Sírvanse explicarlo.

Respuesta a la pregunta 5

No, no se aplica. En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación sólo se refería a cuestiones planteadas en el contexto de uniones aduaneras. La constatación del Órgano de Apelación no se refiere a la última frase de la nota 1 a pie de página.

Pregunta 6

Si la nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias es pertinente en algún sentido a la cuestión de cuáles Miembros pueden ser objeto de una medida de salvaguardia, ¿tiene alguna consecuencia que esa nota figure en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y no en el párrafo 2 de su artículo 2? Sírvanse explicarlo.

Respuesta a la pregunta 6

El párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias se aplica a los Miembros que imponen medidas de salvaguardia, sean o no partes en una zona de libre comercio (como en este caso lo son los Estados Unidos) o de una unión aduanera. La nota 1 a pie de página estipula condiciones complementarias aplicables a las uniones aduaneras que actúan como una sola unidad o en nombre de un Estado miembro. Por ello, la nota se encuentra ubicada apropiadamente en el primer párrafo, que establece condiciones generales para las medidas de salvaguardia: el párrafo 1 del artículo 2. Además, figura a continuación de la expresión "un Miembro" porque califica a un Miembro en el contexto de las uniones aduaneras.

i) La medida

Pregunta 7

¿Existen casos en que la naturaleza de una medida de salvaguardia puede cambiar según que la autoridad competente constate la existencia de un daño grave actual o una amenaza de daño grave? Si la autoridad competente constata que el aumento de las

[3] Véase, por ejemplo, *Continuation of Antidumping and Countervailing Duty Orders on Certain Carbon Steel Products from Australia, Belgium, Brazil, Canada, Finland, France, Germany, Japan, South Korea, Mexico, Poland, Romania, Spain, Sweden, Taiwan, and the United Kingdom, 65 Fed. Reg. 78467-70* (15 de diciembre de 2000); y *Continuation of Antidumping Duty Order and Countervailing Duty Order: New Steel Rail from Canada, 65 Fed. Reg. 6358* (9 de febrero de 2000) (presentado como Corea - Prueba documental 1).

importaciones causa "la existencia o amenaza de daño grave", ¿cómo asegura esa autoridad que la medida de salvaguardia resultante sea "necesaria para prevenir o reparar el daño grave", en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias? Para cumplir el requisito de necesidad que figura en la primera frase de ese párrafo, ¿es preciso optar entre constatar un daño grave actual o constatar una amenaza de daño grave? Sírvanse explicarlo.

Respuesta a la pregunta 7

El artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias define el "daño grave" y la "amenaza de daño grave". Las circunstancias correspondientes a cada constatación varían entre un caso y otro, pero el Acuerdo no establece criterios determinados.

Pregunta 8

El párrafo 2 a) del artículo XIII del GATT dispone que, "siempre que sea posible", se fijarán contingentes que representen el monto global de las importaciones autorizadas. El párrafo 5 del artículo XIII del GATT establece que lo dispuesto en el apartado a) de su párrafo 2 se aplicará a los contingentes arancelarios. ¿Indica esto que pueden existir situaciones en que no sea "posible", en relación con un contingente arancelario, fijar un contingente que represente la cuantía total de las importaciones autorizadas? En caso negativo, ¿por qué? En caso afirmativo, ¿indicaría esto que una medida también puede constituir un contingente arancelario aunque no exista ningún "límite máximo global" (párrafo 185 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos)?

Respuesta a la pregunta 8

La expresión "siempre que sea posible" del párrafo 2 a) del artículo XIII del GATT indica que pueden existir situaciones en que resulte imposible fijar el contingente representativo del monto global de las importaciones autorizadas. Sin embargo, para esa situación el apartado b), que le sigue, restringe la medida que puede imponer un Miembro a "licencias o permisos de importación sin contingente global".

En violación directa de estas disposiciones, los Estados Unidos aplicaron una medida de contingente arancelario que no tiene ningún límite máximo global. El contingente arancelario de los Estados Unidos aplica un arancel más elevado, del 19 por ciento, a las importaciones que excedan de determinada cantidad (9.000 toneladas cortas por cada país exportador).

Las disposiciones del párrafo 2 a) del artículo XIII y del párrafo 5 del mismo artículo exigen un "límite máximo global" para cualquier contingente arancelario. A este respecto, hay un vicio en el argumento de los Estados Unidos según el cual la medida no es un contingente arancelario porque carece de un límite máximo global. Los Estados Unidos confunden los requisitos jurídicos que se aplican a los contingentes arancelarios con la definición de éstos. Aceptando el argumento de los Estados Unidos, si un Miembro no fijara la cuantía total de un contingente arancelario éste se convertiría automáticamente en una medida de otra naturaleza, y el Miembro podría eludir las prescripciones de los párrafos 2 a) y 5 del artículo XIII.

Pregunta 9

En la sección F.2.b de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos alegan que las normas del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias para las restricciones cuantitativas y los contingentes no se aplican porque la medida referente a las tuberías no es una restricción cuantitativa. ¿Considera su delegación que las expresiones "restricción cuantitativa" y "contingente" (del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias) son sinónimas? Sírvanse explicarlo. En particular, y teniendo en cuenta el argumento de los Estados Unidos de que una

medida sólo constituye un contingente arancelario si comprende un límite máximo global, ¿por qué no habría de referirse la expresión "contingente" (del párrafo 2 del artículo 5) al elemento contingentario de un contingente arancelario?

Respuesta a la pregunta 9

"Contingente" y "restricción cuantitativa" no son sinónimos. Como resulta de un examen del artículo XIII del GATT, la distribución de "contingentes" es uno de los métodos para aplicar una "restricción cuantitativa" o un "contingente arancelario". Una restricción cuantitativa también puede aplicarse a través de "licencias o permisos de importación sin contingente global" (párrafo 2 b) del artículo XIII del GATT); y un contingente arancelario puede aplicarse sin repartición del contingente. El párrafo 2 del artículo 5 se aplica a una "restricción cuantitativa" y a un "contingente arancelario" si se utiliza el reparto del contingente.

Pregunta 10

En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente: "no consideramos que haya en el párrafo 1 del artículo 5 ninguna disposición que imponga esa obligación [de justificar la necesidad de una medida de salvaguardia] respecto de una medida de salvaguardia distinta de una restricción cuantitativa que reduzca la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos". ¿Podría el Órgano de Apelación haber deducido que los Miembros no tenían obligación de explicar que su medida de salvaguardia era "necesaria" (en el sentido del párrafo 1 del artículo 5) a menos que la medida fuese una restricción cuantitativa que redujera la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos? Sírvanse explicarlo.

Respuesta a la pregunta 10

El texto de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias indica que sólo se refiere a una "restricción cuantitativa". En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación no estuvo de acuerdo con la constatación del Grupo Especial según la cual los Miembros están obligados a explicar, en sus recomendaciones o determinaciones sobre la aplicación de una medida de salvaguardia, en qué forma examinaron los hechos que habían tenido ante sí y por qué llegaron a la conclusión de que la medida era necesaria, en el momento de la decisión, para reparar un daño grave y facilitar el reajuste en el sentido del párrafo 1 del artículo 5.

ii) El daño grave

Pregunta 11

Dejando a un lado las circunstancias de hecho del caso presente, ¿considera su delegación, como cuestión de principio, que una mejora de los resultados de la rama de producción nacional al final del período pertinente objeto de investigación sería contradictoria con una constatación de existencia de daño grave actual?

Respuesta a la pregunta 11

En general, las mejoras registradas al final de un período objeto de investigación quitan fundamento a una constatación de existencia de daño actual. Sin embargo, es preciso tener en cuenta las características del mercado, como las oscilaciones estacionales y la elasticidad de la demanda en relación con el precio. Por lo tanto, la determinación debe tomar en consideración todas las variables propias del producto que sean pertinentes.

iii) El aumento de las importaciones

Pregunta 12

En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación declaró que el aumento de las importaciones tenía que ser, entre otras condiciones, "lo bastante reciente" para causar o amenazar con causar un daño grave. ¿En qué grado tiene que ser "reciente" el aumento de las importaciones, en relación con la fecha de la decisión de la autoridad competente de aplicar una medida de salvaguardia? ¿Cuál es el período de tiempo mínimo que una rama de producción nacional necesitaría para presentar una solicitud tras un aumento súbito de las importaciones? En el caso actual, ¿podría la rama de producción estadounidense de tuberías haber presentado una solicitud antes de la fecha en que lo hizo? Sírvanse explicarlo. ¿Podría la USITC haber llegado a su determinación antes de la fecha en que lo hizo? Sírvanse explicarlo.

Respuesta a la pregunta 12

En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación declaró que "el aumento de las importaciones [debe haber] 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'", teniendo en cuenta las características de cada rama de producción.[4] En consecuencia, hace falta un análisis caso por caso para evaluar si un aumento de las importaciones es o no "lo bastante reciente". Pero aunque, como lo sugiere este análisis, puede resultar difícil fijar un período que en todos los casos sea "lo bastante reciente", en el asunto *Argentina - Calzado* el Órgano de Apelación determinó que un período de varios años no era suficientemente reciente.[5]

iv) La exención a favor de los países en desarrollo

Pregunta 13

En el párrafo 181, Corea afirma que los Estados Unidos ni siquiera intentaron determinar qué países tenían derecho a esta exención. ¿Exige el Acuerdo sobre Salvaguardias que los Miembros que impongan medidas de salvaguardia determinen anticipadamente cuáles son los países en desarrollo que deben quedar excluidos de ellas en virtud del párrafo 1 del artículo 9?

Respuesta a la pregunta 13

El párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone 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". Como el párrafo 1 del artículo 9 dice que "no se aplicarán", la autoridad competente debe determinar, antes de poner en práctica una salvaguardia, si corresponde excluir de la medida a algún país en desarrollo en virtud del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

[4] *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/AB/R (14 de diciembre de 1999), párrafo 131.

[5] *Ibid.*, párrafo 130.

ANEXO B-6

RESPUESTAS DE MÉXICO A LAS PREGUNTAS DIRIGIDAS POR EL GRUPO ESPECIAL A LOS TERCEROS

(7 de mayo de 2001)

Antes de responder a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, México se permite respetuosamente exponer que, dado que nuestros argumentos se refieren exclusivamente al derecho de excluir a los socios de una zona de libre comercio de la aplicación de una medida de salvaguardia, nuestras respuestas abordarán exclusivamente este tema.

Pregunta 2 [DIRIGIDA A TODOS]

¿Es lógico que las medidas de salvaguardia del artículo XIX no estén permitidas entre asociados en zonas de libre comercio, mientras que sí lo están las medidas del artículo XI, teniendo en cuenta que las primeras pueden tomar la forma de restricciones cuantitativas (del artículo XI)? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

En primer lugar, debemos observar que el hecho de que el artículo XIX no figure dentro de la lista de excepciones del párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT de 1994 no quiere decir que su aplicación esté prohibida entre los miembros de dicha zona, así como tampoco creemos que esté prohibida, por ejemplo, la imposición de medidas al amparo del artículo XXI del GATT de 1994.

El párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT prevé la eliminación de los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial -no sobre la totalidad- de los intercambios comerciales entre los socios de una zona de libre comercio. La exclusión general de la aplicación de medidas de salvaguardia entre los socios del TLCAN corresponde a dicha eliminación, mientras que el artículo 802 de dicho tratado prevé las circunstancias limitadas en las que dicha exclusión no es aplicable.

Por otra parte, estimamos que es incorrecto equiparar el artículo XI y el artículo XIX del GATT, puesto que su naturaleza es muy distinta. Si bien en ambos casos el resultado podría ser la imposición de una restricción cuantitativa, las causas que las motivan, así como los requisitos establecidos para su imposición, son distintos. Además, la redacción del artículo XIX, a diferencia de los artículos XI[1], XII[2], XIII[3], XIV[4], XV[5] y XX[6], no se refiere a la imposición de restricciones, sino a la facultad de atender situaciones de emergencia, mediante la suspensión total o parcial de una

[1] Párrafos 1 y 2.

[2] Párrafos 2, 3 y 4.

[3] Párrafos 1, 2, 3, 4 y 5.

[4] Párrafos 1, 2, 3, 4 y 5.

[5] Párrafos 1, 5 y 9.

[6] Encabezado, así como literales g), i) y h).

obligación o la modificación de una concesión. En el caso de las zonas de libre comercio, el nivel de obligaciones y de concesiones otorgadas entre los miembros de dicha zona de libre comercio es distinto (normalmente mayor) que el nivel de las concesiones y obligaciones adquiridos en el contexto multilateral. Por esa razón, el artículo XXIV no prejuzga sobre los derechos de los Miembros en ese contexto, sino que se limita a establecer los parámetros que deben regir las zonas de libre comercio. Los socios de una zona de libre comercio tienen facultad de decidir de qué manera lograrán sus objetivos de liberalización comercial, en tanto cumplan con las condiciones establecidas en el artículo XXIV.

Pregunta 3 [DIRIGIDA AL CANADÁ Y MÉXICO]

En el asunto *Turquía - Textiles* (WT/DS34), el Órgano de Apelación declaró que la defensa basada en el artículo XXIV del GATT era posible en el caso de una unión aduanera cuando se satisficieran dos condiciones: 1) que la medida impugnada se hubiera introducido con ocasión del establecimiento de una unión aduanera; y 2) que "si no se ... permitiera introducir la medida impugnada se impediría el establecimiento de esa unión aduanera". ¿Se habría impedido la formación del TLCAN si las partes en él no hubieran estado autorizadas a introducir la exención respecto de las salvaguardias que se establece en el artículo 311(a) de la Ley de Aplicación del TLCAN? Sírvanse explicarlo. En caso afirmativo, ¿por qué las partes en el TLCAN no están excluidas automáticamente de las medidas de salvaguardia impuestas por otro miembro del TLCAN?

Respuesta

La facultad de exclusión prevista por el artículo 802 del TLCAN es un elemento fundamental del conjunto de concesiones y obligaciones destinadas a facilitar el comercio entre el Canadá, los Estados Unidos y México, ya que garantiza que, salvo que se den ciertas condiciones muy específicas, el acceso a los mercados está garantizado. En ese sentido, es posible afirmar que, de no haber establecido claramente la manera en la que se garantizaría el acceso a los mercados, sí se hubiera impedido el establecimiento de la zona de libre comercio.

No obstante lo anterior, deseamos observar lo siguiente: el criterio establecido en el caso "*Turquía - Textiles*", al establecer la obligación de "demostrar que si no se permitiera introducir la medida impugnada se impediría el establecimiento de esa unión aduanera" en realidad obliga a demostrar una situación hipotética, lo cual es imposible. Además, dicho criterio no se puede aplicar de manera aislada a cada uno de los elementos que conforman una zona de libre comercio. El lenguaje del encabezamiento del párrafo 5 del artículo XXIV del GATT de 1994 establece que "las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán ... el establecimiento ... de una zona de libre comercio". Ello quiere decir que lo que se protege es el conjunto de disposiciones que conforman dicha zona y no a cada una de ellas por separado. El establecimiento de una zona de libre comercio es el delicado balance entre una infinidad de factores, tanto económicos, comerciales, legales, políticos, etc. En virtud de ello es imposible demostrar que todos y cada uno de los elementos que conforman una zona de libre comercio son tales que, de no haberse introducido, se hubiera impedido el establecimiento de la misma. Es importante recordar que, por la naturaleza de las zonas de libre comercio, los beneficios otorgados no se extienden sobre la base de nación más favorecida. Evidentemente, un Miembro no puede demostrar que todas y cada una de las concesiones allí otorgadas son de tal importancia que su ausencia hubiera resultado en la imposibilidad de concretar un acuerdo de tal naturaleza. Una interpretación en contrario impondría a los socios de una zona de libre comercio obligaciones adicionales a las dispuestas por el artículo XXIV del GATT, en contravención a los artículos 3.2 y 19.2 del ESD. Además, ello podría dar lugar a un sinnúmero de litigios referidos a diversos elementos que conforman dicha zona.

Por último, deseamos aclarar que el artículo 802 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es el que rige las relaciones entre los socios de dicho Acuerdo, mientras que la Ley de Aplicación del TLCAN es una ley interna de los Estados Unidos.

Pregunta 4 [DIRIGIDA A TODOS]

Sírvanse formular sus observaciones sobre el argumento de los Estados Unidos según el cual la falta de toda referencia al artículo XIX del GATT en el párrafo 8 b) de su artículo XXIV significa que las medidas de salvaguardia basadas en el artículo XIX "pueden o deben incorporarse en la eliminación general de las 'reglamentaciones comerciales restrictivas' de cualquier zona de libre comercio" (párrafo 216 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). ¿Es posible que las medidas de salvaguardia "puedan" (y no "deban") incorporarse en la eliminación de las "reglamentaciones comerciales restrictivas" de cualquier zona de libre comercio? ¿Se desprendería de una interpretación *a contrario sensu* del párrafo 8 b) del artículo XXIV que la imposición de una medida de salvaguardia entre asociados en una zona de libre comercio es incompatible con el concepto de ésta? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

Como señalamos en la respuesta a la pregunta 2, los socios de una zona de libre comercio tienen la facultad de decidir de qué manera conseguirán el objetivo de facilitarse el comercio entre sí. En tal virtud, el artículo XXIV debe interpretarse a la luz del objetivo de "facilitar el comercio". En el caso que nos ocupa, los socios del TLCAN acordaron que asegurarían el acceso a sus mercados y dispusieron de manera muy clara las circunstancias limitadas en las que dicho acceso al mercado no podría ser garantizado.

Pregunta 5 [DIRIGIDA A TODOS]

Los Estados Unidos alegan, sobre la base de la última frase de la nota 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que "las cuestiones relacionadas con importaciones dentro de las zonas de libre comercio deben tratarse exclusivamente con arreglo a los artículos pertinentes del GATT de 1994" (párrafo 220 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). A este respecto, sírvanse formular sus observaciones sobre la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* (párrafo 106), en el sentido de que "la nota sólo es pertinente cuando una unión aduanera aplica una medida de salvaguardia 'como entidad única o en nombre de un Estado miembro'". ¿Se aplica la constatación del Órgano de Apelación a la última frase de la nota 1 a pie de página? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

No. El lenguaje del párrafo 106 del informe del Órgano de Apelación dice así: "... El sentido corriente de la primera frase de la nota 1 a pie de página es, a nuestro juicio, que la nota sólo es pertinente cuando una unión aduanera aplica una medida de salvaguardia 'como entidad única o en nombre de un Estado miembro ...'" (se omite nota a pie de página). No hay ninguna referencia a la última oración de la nota 1 a pie de página.

Además, en el caso "*Argentina - Calzado*" el Órgano de Apelación constató que Argentina no había alegado como defensa el artículo XXIV del GATT[7], por lo cual no abordó la discusión relativa a dicho artículo.

[7] Documento WR/DS121/AB/R, párrafo 110.

Por otra parte, como México hizo ver en su exposición oral, la última oración de la nota a pie de página no se limita al párrafo 8 a) del artículo XXIV del GATT (uniones aduaneras), sino que abarca todo ese párrafo (incluyendo zonas de libre comercio). Sostener una interpretación en contrario equivaldría a reducir los derechos de México establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

Pregunta 6 [DIRIGIDA A TODOS]

Si la nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias es pertinente en algún sentido a la cuestión de cuáles Miembros pueden ser objeto de una medida de salvaguardia, ¿tiene alguna consecuencia que esa nota figure en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y no en el párrafo 2 de su artículo 2? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

La respuesta es no. La última frase de la nota 1 a pie de página señala que "... (n)inguna disposición del presente Acuerdo prejuzga ...". Ello quiere decir que ni el artículo 2.1, ni el 2.2 ni ninguno otro del Acuerdo sobre Salvaguardias prejuzga sobre la relación entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT.

PREGUNTA DIRIGIDA POR COREA A MÉXICO Y EL CANADÁ

Pregunta 14

¿Estableció el TLCAN la "eliminación" de las medidas de salvaguardia entre sus miembros, o es ésa una decisión que debe tomarse caso por caso y producto por producto?

Respuesta

El TLCAN contiene el principio general según el cual los socios del TLCAN no aplicarán medidas de salvaguardia entre sí. Este principio general, así como sus salvedades, están previstos en el artículo 802 del TLCAN.

ANEXO B-7

RESPUESTAS DE COREA A LAS PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL EN LA SEGUNDA REUNIÓN CON LAS PARTES

(15 de junio de 2001)

I. PREGUNTAS DIRIGIDAS A AMBAS PARTES

A. LA EXCLUSIÓN DEL CANADÁ Y MÉXICO

Pregunta 1

Las medidas de salvaguardia adoptadas con arreglo al artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias ¿son "derechos de aduana" o forman parte de "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" en el sentido del párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

1. La lista que figura entre paréntesis en el párrafo 8 b) del artículo XXIV no parece ser una enumeración exhaustiva de las medidas que constituyen "derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas".[1] Aunque esta expresión esté definida en términos amplios incluyendo las medidas de salvaguardia, los Estados Unidos han admitido en este asunto que eliminaron las restricciones "con respecto a lo esencial" de los intercambios comerciales con independencia del régimen que hayan dado a cada medida de salvaguardia. Lo hayan hecho o no, lo cierto es que los Estados Unidos no invocan como excepción que el artículo XXIV impida las medidas de salvaguardia entre los miembros de una zona de libre comercio. Siguiendo el razonamiento del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, el Grupo Especial no necesita abordar esa cuestión si constata que no se aplica la nota 1 a pie de página.

2. El párrafo 8 b) del artículo XXIV autoriza expresamente las medidas basadas en el artículo XIX adoptadas en conformidad con el artículo XIII, incluyendo las normas sobre la no discriminación. Existe acuerdo a este respecto entre Corea y los Estados Unidos en que la disposición autoriza a aplicar una medida de salvaguardia.

B. NATURALEZA DE LA MEDIDA: ARTÍCULO XIII

Pregunta 2

El párrafo 5 del artículo XIII dispone lo siguiente:

Las <u>disposiciones</u> de este artículo se aplicarán a todo contingente arancelario instituido o mantenido por [un Miembro]; además, en la medida de lo posible,

[1] Véase *Turquía - Restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS34/AB/R (22 de octubre de 1999). Véase también el análisis sobre la diferencia entre las medidas fiscales (derechos de carácter fiscal) y las demás medidas "de protección" y la cuestión de si las "restricciones cuantitativas" están o no incluidas entre "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas": *Índice Analítico: Guía de las normas y usos del GATT*, sexta edición actualizada (1995), páginas 911 y siguientes.

los principios de este Acuerdo serán aplicables también a las restricciones a la exportación.

¿Cuál es, en su opinión, el fundamento de la distinción entre: 1) la "aplicación" de las "disposiciones" del artículo XIII a contingentes arancelarios; y 2) que los "principios" del artículo XIII "sean aplicables también" (en inglés: "*shall also extend*") a las restricciones a la exportación? El hecho de que el párrafo 5 del artículo XIII no establezca que las disposiciones del artículo XIII "se aplicarán" (en inglés: "*shall apply*") a las "restricciones a la exportación" ¿indica que esas disposiciones se aplican ya a las "restricciones a la exportación"?

Respuesta

3. Indudablemente el párrafo 5 del artículo XIII reconoce que la naturaleza y los efectos de los "contingentes", ya tomen la forma de contingentes o de contingentes arancelarios, son iguales y requieren el mismo régimen para asegurar que sean "no discriminatorios". En el caso de las restricciones a la exportación, como su naturaleza es particular, pueden no aplicarse íntegramente las disposiciones del artículo XIII, sino que "sean aplicables también" a ellas (en inglés: "*extend to*"), en la medida de lo posible. Esta expresión supone algo menos que "se aplicarán" (en inglés: "*apply to*"). Confirma esta distinción el empleo del término "principios" respecto de las restricciones a la exportación, en lugar de "disposiciones", mientras que estas últimas "se aplicarán" a los contingentes arancelarios. Es posible "aplicar" las "disposiciones" a los contingentes arancelarios, pero sólo los "principios" del artículo XIII pueden "ser aplicables también" (en inglés: "*be extended*") a las restricciones a la exportación

4. No: véase lo anterior. Corea señala también que el artículo XIII sirve para aclarar precisamente la forma en que han de aplicarse diversas restricciones cuantitativas admisibles conforme al artículo XI. Por esta razón es preciso determinar allí las diversas "formas" o "tipos" de restricciones cuantitativas y la forma en que el artículo XIII se aplica, o sólo "es aplicable también", a cada uno de ellos, incluyendo los contingentes arancelarios y las restricciones a la exportación.

Pregunta 3

¿Son todas las restricciones cuantitativas contingentes? En caso negativo, ¿cuál es la diferencia entre una restricción cuantitativa y un contingente? Sírvanse explicarlo. ¿Son todos los contingentes arancelarios contingentes? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

5. No todas las restricciones cuantitativas son contingentes. El artículo XI define las "prohibiciones o restricciones" excluyendo "los derechos de aduana, impuestos u otras cargas". Los contingentes arancelarios no están excluidos por esta definición. El artículo XI es muy claro en que las "restricciones cuantitativas" son "contingentes, licencias de importación o de exportación ... [u] *otras medidas*". Por lo tanto, las restricciones cuantitativas son un concepto más amplio que el de los contingentes, pero incluyen los contingentes.

6. Todos los contingentes arancelarios tienen un elemento de contingente. Como explicó Corea en su respuesta inicial a las preguntas del Grupo Especial, los "contingentes" deben ser objeto de la misma disciplina no discriminatoria, ya se trate de contingentes absolutos o de contingentes arancelarios, para evitar la distorsión de las pautas tradicionales del comercio. Respecto de las medidas arancelarias, la no discriminación sólo puede lograrse mediante el régimen NMF. Respecto de los contingentes, la no discriminación puede lograrse a través de la aplicación de un reparto proporcional.

7. Por esta razón, el artículo XIII es el más pertinente para la interpretación del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que ambas normas regulan la aplicación no discriminatoria de la parte contingentaria de los contingentes arancelarios.

C. ARTÍCULO 5

Pregunta 4

En los párrafos 53 a 57 de su escrito de réplica, Corea alega que los Estados Unidos violaron el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no acreditar que la medida referente a los tubos estaba en conformidad con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5. ¿Se encuentra dentro del mandato del Grupo Especial esta reclamación basada en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

8. El párrafo 3 del mandato del Grupo Especial, conforme a la solicitud de su establecimiento formulada por Corea, se basa en la objeción de que los Estados Unidos hayan omitido justificar la medida con arreglo al artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Efectivamente, Corea considera que ha sostenido que las reclamaciones basadas en el artículo 5 están vinculadas integralmente con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.[2] En el párrafo 9 de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Corea se indica específicamente que se han violado los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque no se suministró "información confidencial decisiva" en que se basó la decisión de los Estados Unidos (en particular, el fundamento de los documentos por los que se tramitó la decisión del Presidente y absolutamente toda información acerca de la justificación de la medida de salvaguardia). La obligación de explicar en grado suficiente por qué era "necesaria" la medida en relación con las pruebas que existían en el momento en que se dictó la decisión presidencial es "una cuestión pertinente de hecho y de derecho". Se relaciona también con la constatación sobre el daño grave y el "análisis detallado del caso" que requiere el artículo 4. (Como señalaron los Estados Unidos en su respuesta al Grupo Especial, las reclamaciones basadas en los artículos 3 y 4 respecto de los procedimientos de la USITC se formularon en el párrafo 1.)

9. Por lo tanto, como ha quedado demostrado, Corea estableció debidamente sus "reclamaciones" al hacer referencia a los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[3] Corea también desarrolló el argumento de que no se había proporcionado información decisiva, que los Estados Unidos alegaban que era de carácter confidencial, en violación de las prescripciones del artículo 3 y del artículo 4.

---

[2] Véase *Estados Unidos - Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea*, solicitud de establecimiento de un Grupo Especial presentada por Corea, WT/DS202/4 (15 de septiembre de 2000) ("solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Corea"), párrafos 3 y 9.

[3] Véase *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS98/AB/R (14 de diciembre de 1999) ("*Corea - Productos lácteos (Órgano de Apelación)*"), párrafo 123; *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*, informe de Órgano de Apelación, WT/DS27/AB/R (9 de septiembre de 1997), párrafos 141 a 143 ("El párrafo 2 del artículo 6 del ESD exige que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se especifiquen no los *argumentos*, pero sí las *alegaciones*, de forma suficiente … para que la parte contra la que se dirige la reclamación … pueda conocer los fundamentos de derecho de la reclamación").

10. Observamos, además, que los Estados Unidos no han hecho alegación alguna de perjuicio antes de la pregunta del Grupo Especial y que los Estados Unidos han respondido plenamente a las alegaciones de Corea acerca del párrafo 1 del artículo 3 en cuanto se referían al artículo 5 desde la primera reunión sustantiva con el Grupo Especial.

11. Como declaró el Órgano de Apelación en el asunto *Tailandia - Perfiles de hierro*, la cuestión de si las reclamaciones se formularon adecuadamente constituye, en lo esencial, un requisito del debido proceso. Lo que se trata de determinar es si la parte "sufrió [algún] perjuicio debido a una posible falta de claridad en la solicitud de establecimiento de un grupo especial".[4] No se ha demostrado la existencia de ningún perjuicio de esa clase.

II. COREA

A. LA EXCLUSIÓN DEL CANADÁ Y MÉXICO

Pregunta 1

En la nota 21 de su primera declaración oral, Corea afirma que "el TLCAN no está en conformidad con el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994". Sírvanse explicar exactamente por qué, a juicio de Corea, el TLCAN "no está en conformidad" con el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT.

Respuesta

12. La posición de Corea, de que no se ha demostrado la conformidad del TLCAN con el párrafo 8 del artículo XXIV, se basa en el análisis preliminar del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales, que está examinando todavía la cuestión y no ha dictado aún su decisión definitiva al respecto. Como ha observado el Grupo Especial, los Estados Unidos no han presentado ninguna prueba de que el TLCAN constituya una zona de libre comercio conforme al párrafo 8 b) del artículo XXIV.

13. Independientemente de la conclusión a que llegue el Grupo Especial acerca de si el artículo XXIV podría o no, hipotéticamente, aplicarse al TLCAN, Corea sostiene que esta cuestión no es procedente respecto del problema jurídico que el Grupo Especial tiene ante sí porque los Estados Unidos no pueden invocar la aplicabilidad del artículo XXIV al TLCAN sin la nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como se analizó detenidamente a lo largo de estos procedimientos, la nota 1 a pie de página no se aplica a la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos.[5]

B. EL AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES

Pregunta 2

En el párrafo 62 de su escrito de réplica, Corea afirma que "la propia USITC examinó el año 1998 como formado por dos períodos semestrales con tendencias muy propias a los efectos de su decisión sobre el daño". En apoyo de esta afirmación, Corea cita (en la nota 69) ciertos pasajes del dictamen de la mayoría sobre el daño que figuran en la determinación de

[4] *Tailandia - Derechos antidumping sobre los perfiles de hierro y acero sin alear y vigas doble T procedentes de Polonia*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS122/AB/R (12 de marzo de 2001), párrafo 95.

[5] Véase *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS121/AB/R (14 de diciembre de 1999), párrafo 106.

la USITC. Sírvanse indicar con precisión, citando los textos respectivos, cuáles son las partes de la determinación de la USITC a las que Corea se refiere.

Respuesta

14. Pedimos excusas al Grupo Especial porque la cita incluida en la nota 69 a pie de página del escrito de réplica no es exacta. La cita exacta se presentó en la segunda declaración oral de Corea, en la nota 75 a pie de página, y en la nota 5 a pie de página de la declaración oral de los Estados Unidos. Las páginas, con las citas respectivas, son las siguientes:

I-18 (con referencia al daño):

> Los resultados financieros mucho más sólidos ... tuvieron una aguda declinación en el segundo semestre de 1998, lo que muestra que la situación económica de gran depresión de la rama de producción, manifestada en los datos provisionales de 1999, se remontaba a mediados de 1998 (sin subrayar en el original).

I-22 (con referencia a la relación causal):

> *Constatación.* Existen en este caso dos causas principales de daño: el aumento ... de las importaciones en 1998-99 y ... la disminución ... de la demanda en 1998-99. ... Por consiguiente, constatamos que está cumplido el criterio legal respecto de la relación causal (sin subrayar en el original).

I-28:

> Esta experiencia anterior indica que el nivel más bajo de la demanda difícilmente habría podido provocar las graves pérdidas económicas que sufrió la rama de producción en el segundo semestre de 1998 y el primero de 1999, y, por lo tanto, ese nivel muy distinto de resultados de la rama de producción tiene que explicarse por otros factores.

15. Por último, como se señala en la nota 75 a pie de página de la segunda declaración oral, en el dictamen separado sobre el daño se hace referencia expresa al segundo semestre de 1998 en las páginas I-38 a 41, I-43, I-44 y I-46. Las citas son numerosas. Esas citas abundan en el informe de la USITC precisamente porque el período determinado para la amenaza de daño era el período que comenzaba en el segundo semestre de 1998.

16. Recordamos que los Estados Unidos alegaron en la segunda reunión sustantiva con las partes que todas las referencias a la situación de la rama de producción de los Estados Unidos a partir del segundo semestre de 1998 -tanto en el dictamen de la mayoría como en el dictamen separado- se hicieron exclusivamente para responder a argumentos de las empresas declarantes. Como señaló Corea en su respuesta, es difícil conciliar esta interpretación con el hecho de que la mayoría haya incluido expresamente este análisis en sus "constataciones" sobre la relación causal. Por otra parte, la base de la constatación de amenaza de daño residía en la situación a partir del segundo semestre de 1998.

17. Volvemos a expresar nuestro sincero pesar por cualquier inconveniente que podamos haber causado al Grupo Especial y le agradecemos esta oportunidad de efectuar rectificaciones.

Pregunta 3

Durante la investigación de la USITC, ¿pidieron las empresas declarantes coreanas a la USITC que comparase el volumen de las importaciones del primer semestre de 1999 con el registrado en el segundo de 1998?

Respuesta

18. En primer lugar, las empresas coreanas declarantes alegaron durante todos los procedimientos de la USITC que el período más reciente demostraba una disminución de las importaciones.[6] Sin embargo, hasta que se excluyeron de la decisión definitiva de la USITC las importaciones de tuberías de tipo ártico procedentes del Japón, la tendencia de las importaciones no presentó una disminución en términos absolutos a partir del segundo semestre de 1998 (sino del primero de 1999). (Es ésta la razón por la que no coinciden las tendencias de los datos públicos y de los confidenciales.) Esto hizo que la cuestión se planteara en una etapa avanzada de los procedimientos. No obstante, las empresas declarantes efectivamente alegaron que las importaciones habían disminuido al final del período y argumentaron en favor de la exclusión de las tuberías de tipo ártico.

19. En segundo lugar, el criterio legal de los Estados Unidos respecto del aumento de las importaciones no habría tenido en cuenta una disminución en el segundo semestre de 1998, ya que conforme al criterio legal estadounidense basta un "aumento simple" registrado en los cinco años del período objeto de investigación. Por otra parte, como afirman reiteradas veces los Estados Unidos, la USITC no evalúa los datos del segundo semestre de 1998 diferenciándolos de los correspondientes al primer semestre a los efectos de examinar el aumento de las importaciones; sólo examina datos correspondientes a años completos y compara el período de los datos provisionales con un período similar.

20. A este respecto señalamos, además, que, como razonó el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, "Los argumentos expuestos a las autoridades nacionales competentes pueden estar influidos por las prescripciones de las leyes ... nacionales."[7] Por esta razón, "un Miembro de la OMC no se limita simplemente a repetir argumentos que las partes interesadas expusieron a las autoridades competentes".[8]

21. La USITC ha admitido durante todo el desarrollo de estos procedimientos que no considera pertinentes esos argumentos conforme a la legislación y la práctica de los Estados Unidos.

Pregunta 4

Con respecto al párrafo 73 del escrito de réplica de Corea, ¿admitiría Corea que hubo un aumento de las importaciones en términos absolutos a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 si los "datos mensuales sobre las importaciones" referentes al final del período de los datos

---

[6] Véase *Comunicación de empresas declarantes japonesas y coreanas anterior a la audiencia sobre el daño* (27 de septiembre de 1999, páginas 8 y 52 (Corea-22); y *Comunicación de empresas declarantes japonesas y coreanas posterior a la audiencia sobre el daño* (7 de octubre de 1999), páginas 13 y 40 (Corea-25).

[7] *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS177/AB/R (1º de mayo de 2001) ("*Estados Unidos - Carne de cordero (Órgano de Apelación)*"), párrafo 113.

[8] *Ibid*.

provisionales de 1999 hubieran correspondido a las mercancías de que se trata? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

22. No. En primer lugar, los Estados Unidos no consideraron este dato en el análisis que realizaron sobre el aumento de las importaciones.[9] El único análisis de la tendencia de las importaciones en mayo y junio figura en la página I-29 de la determinación de la USITC y se refiere a la relación causal y a si las importaciones correspondían o no a las condiciones de la demanda del sector del petróleo y el gas. Por lo tanto, estos datos no fueron utilizados para comprobar el aumento de las importaciones. Tampoco hubo método alguno para demostrar un aumento de las importaciones "en tal cantidad" que causara daño grave conforme al párrafo 1 del artículo 2, puesto que evidentemente no hubo daño alguno durante el período de que se trata. Como observó la integrante de la Comisión Sra. Crawford, los envíos internos aumentaron agudamente entre los meses de mayo y agosto de 1999.[10]

23. Por último, Corea señala que los Estados Unidos nunca citan la fuente de su conclusión de que el Japón no exportó ningún material de tipo ártico durante 1999. Corea pone en tela de juicio los motivos por los que esa información no es confidencial; y, si no lo es, por qué no se consideran igualmente no confidenciales todos los datos sobre la importación de materiales de tipo ártico. En la segunda reunión sustantiva, los Estados Unidos explicaron que el hecho de que "no hubo importaciones" de material de tipo ártico en el primer semestre de 1999 figura en una carta confidencial que, según parece, no puede suministrarse al Grupo Especial ni a Corea y a cuyo respecto la USITC tampoco suministró nunca un resumen no confidencial.

24. La única parte en estos procedimientos que tiene acceso completo al expediente confidencial -y dispone de la posibilidad de escoger a su arbitrio los datos que presenta a este Grupo Especial y la forma en que ha de presentarlos- son los Estados Unidos. En términos sencillos: si los Estados Unidos no están dispuestos a hacer constar todos los datos referentes a las importaciones de tuberías de tipo ártico, entonces debe rechazarse la referencia selectiva a niveles de importación de un período determinado de la investigación.

25. Corea reitera su preocupación de que la revelación de informaciones confidenciales del expediente, o más exactamente la negativa a revelarlas, puede ser una decisión táctica de una de las partes destinada a limitar el alcance y la naturaleza de las constataciones del Grupo Especial acerca de posibles errores. Por esta razón, Corea considera que los Estados Unidos deberían resolver su crónico "problema sistémico" relativo al manejo de la información confidencial. Los Estados Unidos no han explicado todavía de manera satisfactoria por qué los Grupos Especiales de la OMC deben ser tratados de distinto modo que los tribunales estadounidenses o los "paneles" del TLCAN respecto del acceso a la información confidencial. Los Grupos Especiales de la OMC deberían poder examinar expedientes íntegros y completos, del mismo modo que esos otros órganos.

[9] *Tubos al carbono soldados de sección circular*, publicación de la USITC 3261, Inv. Nº TA-201-70 (diciembre de 1999) ("*Determinación de la USITC*") página I-1 a 6 (Corea-6); *Determinación de la USITC, dictamen sobre el daño de la Presidenta Lynn M. Bragg, la Vicepresidenta Marcia E. Miller y los miembros de la Comisión Jennifer A. Hillman, Stephen Koplan y Thelma J. Askey*, páginas I-7 a 15 (Corea-6).

[10] *Determinación de la USITC, dictamen discorde de la Sra. Crawford sobre el daño y Addendum*, página I-65, nota 44 (Corea-6).

ANEXO B-8

RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS A LAS PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL EN LA SEGUNDA REUNIÓN CON LAS PARTES

(15 de junio de 2001)

I. PREGUNTAS DIRIGIDAS A AMBAS PARTES

A. LA EXCLUSIÓN DEL CANADÁ Y MÉXICO

Pregunta 1

Las medidas de salvaguardia adoptadas con arreglo al artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias ¿son "derechos de aduana" o forman parte de "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" en el sentido del párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

1. Las medidas de salvaguardia pueden ser reglamentaciones comerciales restrictivas. Una medida de salvaguardia puede adoptar múltiples formas. Si es un arancel o un contingente arancelario, constituye "derechos de aduana". Si es una restricción cuantitativa, forma parte de "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas".

2. Una medida de salvaguardia no necesita ser un derecho de aduana o una reglamentación comercial restrictiva. Aunque el punto no se controvierte en esta diferencia, el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias no limita las medidas de salvaguardia a los derechos de aduana (incluyendo los contingentes arancelarios) y las restricciones cuantitativas. El artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias define las medidas de salvaguardia como "las medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994".[1] El párrafo 1 a) del artículo XIX, a su vez, autoriza a un Miembro a "suspender total o parcialmente la obligación contraída o modificar la concesión". De este modo, el Miembro que cumple las condiciones exigidas para imponer una medida de salvaguardia puede suspender cualquier obligación o retirar o modificar cualquier concesión. Por ejemplo, podría aplicar un impuesto interno que de otro modo sería incompatible con el párrafo 2 del artículo III.

B. NATURALEZA DE LA MEDIDA: ARTÍCULO XIII

Pregunta 2

a) El párrafo 5 del artículo XIII dispone lo siguiente[2]:

Las disposiciones de este artículo se aplicarán a todo contingente arancelario instituido o mantenido por [un Miembro]; además, en la medida de lo posible, los principios de este Acuerdo serán aplicables también a las restricciones a la exportación.

[1] A menos que se indique otra cosa, las referencias a artículos con números romanos corresponden a disposiciones del GATT de 1994, mientras que las referencias a disposiciones con números arábigos corresponden a disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.

[2] En bien de la claridad hemos dividido esta pregunta, así como nuestra respuesta, en dos partes.

¿Cuál es, en su opinión, el fundamento de la distinción entre: 1) la "aplicación" de las "disposiciones" del artículo XIII a contingentes arancelarios; y 2) que los "principios" del artículo XIII "sean aplicables también" (en inglés: "*shall also extend*") a las restricciones a la exportación?

Respuesta

3. La distinción deriva de la naturaleza de las disposiciones respectivas. Los párrafos 2, 3 y 4 del artículo XIII se refieren a "restricciones a la importación" y a "licencias de importación en el marco de restricciones a la importación". Como un contingente arancelario es una forma de restricción de las importaciones, esas disposiciones pueden "aplicarse" directamente a los contingentes arancelarios, por ejemplo, determinando cómo se fija la cantidad total sujeta a un tipo arancelario inferior y repartiendo esa cantidad entre los países abastecedores.

4. Sin embargo, como los párrafos 2, 3 y 4 aluden expresamente a "restricciones a la importación" o "licencias de importación", no pueden "aplicarse" directamente a las "restricciones a la exportación", que forman parte de una categoría de medidas totalmente distinta. Además, las disposiciones del párrafo 2 d) que tratan de los Miembros que tengan un interés sustancial en el *abastecimiento* del producto al Miembro que impone la medida no podrían "aplicarse" a una restricción de las exportaciones. Por consiguiente, lo único que puede "ser aplicable también" a las restricciones a la exportación son los "principios" de esos párrafos y no sus obligaciones literales, y ello sólo "en la medida de lo posible": por ejemplo, si la restricción tomara la forma de un contingente de exportación distribuido entre los Miembros *consumidores*.

b) El hecho de que el párrafo 5 del artículo XIII no establezca que las disposiciones del artículo XIII "se aplicarán" (en inglés: "*shall apply*") a las "restricciones a la exportación" ¿indica que esas disposiciones se aplican ya a las "restricciones a la exportación"?

Respuesta

5. No; lo que ocurre es lo contrario. El hecho de que el párrafo 5 del artículo XIII establezca que solamente los "principios" del artículo XIII serán aplicables también "en la medida de lo posible" indica que, salvo en lo que esté dispuesto expresamente, las disposiciones del artículo XIII *no se aplican* directamente a las restricciones de la exportación. El párrafo 1 de ese artículo es una de esas disposiciones. Se refiere explícitamente a las restricciones a la exportación y, por lo tanto, se aplica a ellas. El párrafo 5 del artículo XIII no altera esta conclusión. En cambio, como ya hemos señalado, los párrafos 2, 3 y 4 del artículo XIII "se aplican" únicamente a las restricciones a la *importación* y no, por lo tanto a las restricciones a la exportación. Además, si estas disposiciones de algún modo pudiesen interpretarse en el sentido de que "se aplican" directamente a las restricciones a la exportación, sus "principios" ya "serían aplicables también" a las restricciones a la exportación y serían superfluas las referencias a estas últimas que figuran en el párrafo 5 del artículo XIII. En consonancia con el principio de eficacia en la interpretación de los tratados, el Grupo Especial debe evitar, por lo tanto, la interpretación sugerida en esta parte de la pregunta.[3]

[3] *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/AB/R, 14 de diciembre de 1999, párrafo 88, nota 76 ("El intérprete no tiene libertad para adoptar una lectura que haga inútiles o redundantes cláusulas o párrafos enteros de un tratado").

Pregunta 3

¿Son todas las restricciones cuantitativas contingentes? En caso negativo, ¿cuál es la diferencia entre una restricción cuantitativa y un contingente? Sírvanse explicarlo. ¿Son todos los contingentes arancelarios contingentes? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

6. No. El párrafo 1 del artículo XI indica que las restricciones cuantitativas pueden tomar la forma de licencias de importación o de "otras medidas". "Restricción cuantitativa" es una expresión de alcance general que abarca todas las medidas que limitan la cantidad de las importaciones o las exportaciones de un país. "Contingente" es un subconjunto de la categoría de las restricciones cuantitativas, en el que se estipula la cantidad máxima de las importaciones o las exportaciones de un país.

7. Los contingentes arancelarios nunca son contingentes. Son aranceles eventuales de tipo diferente que se aplican según la cantidad total de las importaciones de un período determinado. No son la única forma de aranceles eventuales. Algunos Miembros aplican aranceles estacionales, cuyos tipos varían según la fecha de entrada de los productos importados.

C. ARTÍCULO 5

Pregunta 4

En los párrafos 53 a 57 de su escrito de réplica, Corea alega que los Estados Unidos violaron el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no acreditar que la medida aplicada a las tuberías estaba en conformidad con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5. ¿Se encuentra dentro del mandato del Grupo Especial esta reclamación basada en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

8. No, no está comprendida. En la solicitud de establecimiento de un grupo especial formulada por Corea (WT/DS202/4) no se plantea esta reclamación. Las únicas referencias a los artículos 3 y 4 figuran en los párrafos 1, 2, 7 y 9 de esa solicitud, que no dan fundamento a la reclamación de que se trata.

- El párrafo 1 se refiere a supuestos vicios de la investigación en lo referente al aumento de las importaciones, el daño, la amenaza de daño y la relación causal. No se alega allí que estos vicios existan en relación con la aplicación por los Estados Unidos del párrafo 1 del artículo 5.

- El párrafo 2 se refiere a cuestiones relativas a la "medida de urgencia" y la "evolución imprevista de las circunstancias". Estas cuestiones no son pertinentes a los requisitos del párrafo 1 del artículo 5.

- En el párrafo 7 se alega que los Estados Unidos actuaron indebidamente al excluir al Canadá y México de la aplicación de la medida de salvaguardia. Se trata de una reclamación sustantiva, y no hace referencia a la cuestión procesal de si los Estados Unidos omitieron o no acreditar el cumplimiento del párrafo 1 del artículo 5 en el momento en que aplicaron la medida.

- El párrafo 9 se refiere al acceso a información confidencial y a la suficiencia de los resúmenes públicos. No se refiere a los requisitos del artículo 5.

9. En la reunión con el Grupo Especial, Corea sugirió que el párrafo 3 de su solicitud constituía la base de una reclamación de violación por los Estados Unidos del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, por no haber demostrado los Estados Unidos que la medida referente a los tubos se ajustaba a los requisitos del párrafo 1 del artículo 5. Sin embargo, en su primera comunicación escrita Corea no planteó esta cuestión como reclamación basada en el párrafo 1 del artículo 3 ni en el párrafo 2 c) del artículo 4. En cambio, basó en el artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias su alegación de que los Estados Unidos "no proporcionaron la explicación requerida" de la medida de salvaguardia.[4]

10. La propia Corea ha reconocido que sus reclamaciones basadas en el artículo 5 no abarcan incompatibilidades con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. Se indica en su segunda comunicación escrita:

> Con independencia de que el párrafo 1 del artículo 5 exija o no una constatación o declaración expresa sobre la necesidad de la medida conforme a esa norma, el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias impone la *obligación independiente* de que la investigación misma, y las constataciones y conclusiones de las autoridades competentes derivadas de esa investigación, demuestren los fundamentos de hecho y de derecho de la medida.[5]

Exactamente de esto se trata. Cualesquiera que sean las obligaciones derivadas del párrafo 1 del artículo 3 y del párrafo 2 c) del artículo 4, son independientes del artículo 5 y, por lo tanto, una reclamación basada en el artículo 5 formulada en la solicitud de establecimiento de un grupo especial no equivale a una reclamación basada en el párrafo 1 del artículo 3 o el párrafo 2 c) del artículo 4.[6]

11. También se plantearon cuestiones en la segunda reunión del Grupo Especial sobre un tema conexo: si el párrafo 1 del artículo 5 impone o no una obligación permanente a los Miembros de asegurar que una medida no se aplique con mayor alcance que el necesario. Los Estados Unidos explicaron las razones por las que esto no constituye una interpretación válida del Acuerdo. Señalaremos, además, que Corea formuló sus dos reclamaciones basadas en el artículo 5 en tiempo pretérito, refiriéndose sólo a las condiciones en que los Estados Unidos impusieron la medida. Por lo tanto, cualquier alegación de que algún acto o hecho posterior a la imposición de la medida de salvaguardia demuestra una incompatibilidad con el Acuerdo sobre la OMC queda fuera del mandato del Grupo Especial.

---

[4] Primera comunicación de la República de Corea, párrafos 147 a 151.

[5] Escrito de replica de la República de Corea, párrafo 53 (sin cursivas en el original).

[6] Observamos que Corea adoptó la misma posición en el asunto *Corea - Productos lácteos*:

> El párrafo 2 c) del artículo 4 dispone que las autoridades competentes publicarán, de conformidad con las disposiciones del artículo 3, un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados. En cambio, el artículo 5 no contiene una disposición análoga. De ello se deduce necesariamente que los redactores han tenido el propósito de excluir de ese artículo la prescripción de facilitar una explicación razonada, y es necesario dar cumplimiento a ese propósito.

Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos, WT/DS98/AB/R, 14 de diciembre de 1999, párrafo 20.

II. COREA

A. LA EXCLUSIÓN DEL CANADÁ Y MÉXICO

Pregunta 1

En la nota 21 de su primera declaración oral, Corea afirma que "el TLCAN no está en conformidad con el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994". Sírvanse explicar exactamente por qué, a juicio de Corea, el TLCAN "no está en conformidad" con el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT.

Respuesta

12. Los Estados Unidos se refieren a esa cuestión en su respuesta a la pregunta 2 de la sección III.

B. EL AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES

Pregunta 2

En el párrafo 62 de su escrito de réplica, Corea afirma que "la propia USITC examinó el año 1998 como formado por dos períodos semestrales con tendencias muy propias a los efectos de su decisión sobre el daño". En apoyo de esta afirmación, Corea cita (en la nota 69) ciertos pasajes del dictamen de la mayoría sobre el daño que figuran en la determinación de la USITC. Sírvanse indicar con precisión, citando los textos respectivos, cuáles son las partes de la determinación de la USITC a las que Corea se refiere.

Respuesta

13. En la segunda reunión del Grupo Especial, Corea rectificó las citas de la nota 69 a pie de página de su escrito de réplica, manifestando que la USITC había examinado el año 1998 como formado por dos períodos semestrales en tres lugares de su dictamen: en las páginas I-19, I-22 y I-28.

14. Los Estados Unidos señalan que la USITC, en ninguno de esos tres lugares de su dictamen, examinó el año 1998 como formado por dos períodos semestrales (como afirma Corea). Corea no ha hecho más que indicar los tres únicos lugares de la determinación en que los miembros de la Comisión que constataron la existencia de daño grave hicieron referencia a alguno de esos períodos semestrales con algún objeto, cualquiera que éste fuera. En la página I-19 del informe de la USITC, la Comisión explicaba por qué los resultados económicos de la rama de producción nacional fueron mucho más positivos en los datos provisionales de 1998 que en ese año completo: es decir, porque los resultados financieros tuvieron una aguda declinación en el segundo semestre de 1998. En la página I-22, la USITC respondía a argumentos planteados por las empresas declarantes, formulados en relación con hechos ocurridos en el segundo semestre de 1998. En la página I-28, la USITC sólo se refería a "el segundo semestre de 1998 y el primero de 1999" para precisar cuándo se había deteriorado la situación financiera de la rama de producción nacional; la USITC no estaba analizando el año 1998 como formado por dos períodos semestrales separados. Los miembros de la USITC que constataron la existencia de daño grave no estaban comparando el segundo semestre de 1998 con el primero de ese año ni con el primero de 1999, como reiteradas veces afirma Corea. Esos miembros de la Comisión estaban discutiendo un período ininterrumpido que comenzaba con la segunda mitad de 1998 y durante el cual la situación de la rama de producción nacional sufrió deterioro.

15. Tampoco las integrantes de la Comisión que constataron amenaza de daño grave estaban comparando el segundo semestre de 1998 con el primero de ese año ni con el primero de 1999. Las referencias citadas por Corea en la segunda reunión del Grupo Especial[7] muestran que esas integrantes de la Comisión también estaban examinando un período ininterrumpido, desde 1994 hasta la primera mitad de 1999, y basándose en ese examen constataron un aumento espectacular de las importaciones y un deterioro precipitado de la situación económica de la rama de producción desde la segunda mitad de 1998, que se extendía a los datos provisionales de 1999.

16. La USITC, siguiendo su procedimiento normal, reunió y examinó informaciones sobre la base de años completos y de los períodos correspondientes a datos provisionales cotejando estos últimos con períodos comparables; no lo hizo respecto de los semestres de 1998. Esto resulta con evidencia del examen de la discusión general sobre los factores de daño grave que figuran en el informe de la USITC, y del examen de prácticamente todos los cuadros con datos numéricos que contiene ese informe.

Pregunta 3

Durante la investigación de la USITC, ¿pidieron las empresas declarantes coreanas a la USITC que comparase el volumen de las importaciones del primer semestre de 1999 con el registrado en el segundo de 1998?

Respuesta

17. Corea reconoció en la segunda reunión del Grupo Especial que no había pedido a la USITC que comparase el volumen de las importaciones del primer semestre de 1999 con el volumen de las importaciones del segundo semestre de 1998. Los Estados Unidos señalan que las empresas declarantes coreanas compararon importaciones de los datos provisionales de 1999 con importaciones de los datos provisionales de 1998 al analizar la cuestión del aumento de las importaciones en sus comunicaciones a la USITC.[8]

Pregunta 4

Con respecto al párrafo 73 del escrito de réplica de Corea, ¿admitiría Corea que hubo un aumento de las importaciones en términos absolutos a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 si los "datos mensuales sobre las importaciones" referentes al final del período de los datos provisionales de 1999 hubieran correspondido a las mercancías de que se trata? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

18. Los Estados Unidos no tienen observaciones que formular sobre esta pregunta.

[7] Informe de la USITC, páginas I-38 a 41, I-43, I-44 y I-46.

[8] Por ejemplo: *Comunicación de empresas declarantes japonesas y coreanas anterior a la audiencia*, página 8 (presentada como EE.UU. - Prueba documental 31).

III. ESTADOS UNIDOS

A. ARTÍCULO 5

Pregunta 1

Sírvanse explicar exactamente cómo aseguraron los Estados Unidos, en el momento de la aplicación de la medida referente a los tubos, que ésta guardara proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Sírvanse presentar cualquier documentación de apoyo.

Respuesta

19. Como cuestión preliminar, los Estados Unidos señalan que la expresión "guardar proporción" no figura en el texto del párrafo 1 del artículo 5, sino que proviene de la explicación hecha por el Órgano de Apelación, en el asunto *Corea - Productos lácteos*, de las obligaciones derivadas de ese artículo. Esa descripción puede ser útil para evaluar el cumplimiento del párrafo 1 del artículo 5; pero las obligaciones de los Miembros están definidas por el texto del Acuerdo y no por las glosas posteriores que figuran en informes de grupos especiales o del Órgano de Apelación.

20. También observamos que el párrafo 1 del artículo 5 obliga a los Miembros a aplicar sólo "medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Por lo tanto, lo que determina la conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 es el alcance de la *aplicación* de la medida -su duración, su nivel y otros atributos- y no la medida misma.

21. La Proclamación 7274, de 18 de febrero de 2000, establece que el Presidente impuso la medida de salvaguardia referente a los tubos "teniendo en cuenta las consideraciones estipuladas en el artículo 203 a) 2)". Esas consideraciones incluyen "la recomendación y el informe de la Comisión", "la eficacia probable de las medidas ... para facilitar un reajuste positivo a la competencia de las importaciones", y "la forma y la cuantía de la medida ... necesarias para prevenir o reparar el daño o la amenaza de él".[9] El memorando publicado junto con la Proclamación 7274 repite estos términos, y añade que el Presidente adoptó la medida de salvaguardia "con el fin de facilitar los esfuerzos de la rama de producción nacional para realizar un reajuste positivo ante la competencia de las importaciones". Por lo tanto, el Presidente tomó en consideración cada uno de los criterios enumerados en el párrafo 1 del artículo 5.[10]

22. Con arreglo a las disposiciones legales citadas, el Presidente tiene en cuenta otras varias consideraciones, entre ellas el costo económico y social de corto y largo plazo de cualquier medida de salvaguardia, el interés económico nacional de los Estados Unidos, y los intereses de la seguridad nacional. Todas estas consideraciones pueden conducir a una decisión de aplicar una medida de alcance menor que el necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. A través del examen por el Presidente de todos estos factores, los Estados Unidos aseguraron que la medida de salvaguardia referente a los tubos se ajustase a los requisitos del párrafo 1 del artículo 5.

[9] Véase el artículo 203(a)(2)(A), (D) y (J) de la Ley de Comercio Exterior de 1974, que contiene una referencia cruzada al artículo 202(e)(5)(i).

[10] Señalamos también que el artículo 203(e)(2) de la Ley de Comercio Exterior exige que los aranceles, contingentes arancelarios o contingentes impuestos como medida de salvaguardia se adopten "sólo en la medida en que los efectos cumulativos de tales medidas no excedan del grado necesario para prevenir o reparar el daño grave".

23. Como se indicó en nuestras comunicaciones anteriores, no existe otra documentación que acredite en qué forma aseguraron los Estados Unidos, al aplicar la medida de salvaguardia referente a los tubos, el cumplimiento de las obligaciones del párrafo 1 del artículo 5. Tampoco existía, como hemos demostrado en nuestras comunicaciones anteriores, obligación alguna de presentar tal documentación.

B. LA EXCLUSIÓN DEL CANADÁ Y MÉXICO

Pregunta 2

Los Estados Unidos afirman que "en la medida en que puede interpretarse que los artículos I, XIII o XIX contemplan la aplicación de medidas de salvaguardia de todas las fuentes, el artículo XXIV crea una excepción limitada" (párrafo 217 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). ¿Cuáles son las condiciones que rigen la aplicación de la "excepción limitada" que se aduce? Sírvanse explicar cómo cumplieron estas condiciones los Estados Unidos respecto de la medida referente a los tubos.

Respuesta

24. Las condiciones son las establecidas en el artículo XXIV:

1) la parte que aplica la excepción y la parte que es objeto de ella tienen que ser partes en una zona de libre comercio que cumpla la definición respectiva del párrafo 8 del artículo XXIV; y

2) La exclusión respecto de las medidas de salvaguardia tiene que haberse aplicado como parte de la eliminación de derechos de aduana y reglamentaciones comerciales restrictivas entre las partes en la zona de libre comercio.

Los Estados Unidos cumplieron estas condiciones en este caso al concertar con el Canadá y México una zona de libre comercio que satisface la definición del párrafo 8 del artículo XXIV. Como parte del conjunto de medidas de liberalización del comercio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ("TLCAN"), los Estados Unidos asumieron la obligación de excluir al Canadá y a México de las medidas de salvaguardia en determinadas condiciones preestablecidas. Como esas condiciones existían respecto de la medida de salvaguardia referente a los tubos, los Estados Unidos excluyeron al Canadá y a México.

25. El Grupo Especial también ha pedido que los Estados Unidos indicasen el fundamento de su convicción de que el TLCAN cumple los requisitos del artículo XXIV. El TLCAN dispuso la eliminación, en 10 años, de todos los derechos de aduana sobre un 97 por ciento de las líneas arancelarias de las partes, que representaban más del 99 por ciento de los intercambios entre ellas, en volumen. Éste es el fundamento de nuestra convicción de que, cualquiera que sea el umbral establecido por el párrafo 8 del artículo XXIV para la eliminación de los derechos sobre lo esencial de los intercambios comerciales, el TLCAN supera ese umbral.

26. Con respecto a la eliminación de las demás reglamentaciones comerciales restrictivas, el TLCAN aplica los principios de trato nacional, transparencia y otras diversas reglas sobre el acceso a los mercados a los intercambios entre las partes. Las partes en el TLCAN eliminaron también la aplicación de medidas de salvaguardia globales entre ellas en ciertas condiciones. Tampoco cabe pensar que el TLCAN haya creado obstáculos contra terceros países, puesto que ninguna de las partes en el Tratado aumentó aranceles al comercio a través de medidas adoptadas al margen del TLCAN. Las partes en él tampoco opusieron otras reglamentaciones comerciales restrictivas a los demás Miembros de la OMC al constituir la zona de libre comercio.

27. Se ofrecen otras explicaciones de los puntos de vista de los Estados Unidos sobre el TLCAN y su cumplimiento del artículo XXIV en los siguientes documentos: L/7176, WT/REG4/1 y Corr.1 y 2, WT/REG4/1/Add.1 y Corr.1, WT/REG4/5 y WT/REG4/6/Add.1. Como se trata de materiales voluminosos no los adjuntaremos, sino que nos remitimos a ellos en esta comunicación.

C. EL DAÑO GRAVE

Pregunta 3

Sírvanse formular sus observaciones sobre los argumentos de Corea acerca de un supuesto aumento de los envíos a partir de abril de 1999 (párrafo 255 de la primera comunicación escrita de Corea). Si los envíos estaban aumentando en abril de 1999, ¿cómo concilian los Estados Unidos ese aumento con la determinación de existencia o amenaza de daño grave formulada por la USITC?

Respuesta

28. Corea afirma en el párrafo 255 de su primera comunicación escrita que los envíos "comenzaron a recuperarse firmemente a partir de abril de 1999". No estamos de acuerdo con esta afirmación. Si bien los envíos efectivamente aumentaron en los meses que siguieron al primer trimestre de 1999, su promedio mensual en el período comprendido entre abril y agosto de ese año (los meses que siguieron al primer trimestre sobre el cual se suministraron datos en el memorando OINV-W-247) permaneció por debajo de cualquier año anterior del período objeto de investigación, con excepción de 1994.[11]

29. Casi todos los elementos de juicio sobre la situación de la rama de producción nacional presentaron un deterioro agudo que comenzó en 1998 y prosiguió en los datos provisionales de 1999. La sola circunstancia de que los envíos aumentaran en abril de 1999 no contradice las abundantes pruebas de daño grave o amenaza de daño grave que prosiguieron hasta entrado 1999 y que se ponen en evidencia comparando los datos provisionales de ese año con los del período similar de 1998. Además, como ya se señaló, los mayores niveles de envíos mensuales no alcanzaron los niveles mensuales de años anteriores, con excepción de 1994. Por otra parte, también las importaciones aumentaron después del primer trimestre de 1999.[12] Los Estados Unidos no advierten ninguna contradicción que obligue a conciliar elementos de juicio.

30. Corea afirmó en la segunda reunión del Grupo Especial que todos los demás elementos de juicio sobre la situación de una rama de producción derivan de los envíos. Los Estados Unidos no están de acuerdo con esta afirmación. El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ninguna disposición que otorgue primacía a los envíos como indicador de la situación de una rama de producción. Es indudable que un aumento de los envíos, por sí solo y en sí mismo, no se traduce en mejores resultados económicos de la rama de producción nacional. Por ejemplo, los niveles de los envíos pueden aumentar simplemente porque las empresas se desprenden de un exceso de existencias. O bien las importaciones pueden aumentar también -como ocurrió en este caso- y mantener con ello su participación en el mercado y provocar efectos de daño en el precio que perjudican a la rama de producción nacional independientemente del volumen de las ventas.

[11] *Véase* OINV-W-247, cuadro titulado "Envíos netos de tubos soldados de hasta 16 pulgadas por empresas que informan según la norma AISI, por meses (1994-1999)" (EE.UU. - Prueba documental 3).

[12] *Ibid.*

Pregunta 4

En el párrafo 35 de su escrito de réplica, los Estados Unidos se refieren a determinados datos relativos a los niveles de los envíos. Según los Estados Unidos, esos niveles "son sólo aproximados, porque los datos sobre los envíos que figuran en el memorando de la USITC se presentan en forma de gráficos de barras y no precisan las cantidades mensuales". Sírvanse presentar las cantidades precisas utilizadas para preparar los gráficos de barras de los correspondientes memorandos de la USITC.

Respuesta

31. Esas cantidades figuran en EE.UU. - Prueba documental 3, memorado INV-W-247 de la USITC, en las dos últimas páginas, en los cuadros titulados "Envíos netos de productos tubulares soldados para campos petroleros de hasta 16 pulgadas por empresas que informan según la norma AISI, por meses (1994-1999)" y "Envíos netos de tubos soldados de hasta 16 pulgadas por empresas que informan según la norma AISI, por meses (1994-1999)".

Pregunta 5

En el párrafo 38 de su escrito de réplica, los Estados Unidos afirman que "la afirmación [de la página II-26 del informe de la USITC sobre la ventaja colectiva de explotación] no se relaciona con los resultados obtenidos con otros productos de tuberías". En tal caso, ¿con qué se relaciona esa afirmación? Por otra parte, ¿por qué comienza esa sección del informe interno con la observación de que "[a]demás de las tuberías de conducción soldadas, los fabricantes producen y venden también otros productos"? ¿Sobre qué base se constató en el informe de la USITC "la presencia de alguna forma de ventaja colectiva de explotación"?

Respuesta

32. Como explicamos en el párrafo 98 de nuestra primera comunicación escrita, la "ventaja de explotación" se refiere a la posibilidad que tienen las empresas de acrecentar su rentabilidad en una medida mayor que la proporcional al aumento de su volumen de ventas. Esto se logra mediante la distribución de los costos fijos entre un volumen mayor de productos.

33. La "ventaja colectiva de explotación" se refiere al cuadro general de modificación de la rentabilidad de que dieron cuenta los productores estadounidenses de tuberías. Es "colectiva" en cuanto corresponde a la ventaja de explotación de todas las plantas de producción de tuberías que comprende la respectiva industria estadounidense. Lo que se indica en la página II-26 del informe se basa exclusivamente en la observación de que la rentabilidad de las tuberías en 1997 aumentó a mayor ritmo que las ventas del producto. En el informe se señaló también que, en 1998, la rentabilidad de las tuberías disminuyó a mayor ritmo que los ingresos derivados de las ventas; es decir, la ventaja de explotación actúa en ambos sentidos. La expresión "colectiva" se empleó porque, aunque la estructura de costos es propia de cada empresa, su combinación daba lugar a resultados financieros que indicaban la presencia de una ventaja de explotación. El empleo del término "colectiva" procuraba también señalar al lector que, individualmente, el nivel de la ventaja de explotación variaba entre las empresas.

34. El Grupo Especial pregunta por qué la sección correspondiente del informe comienza con la observación (que figura en la página II-25) de que los productores de tuberías de conducción fabrican también otros productos tubulares (en las mismas plantas en que se fabrican las tuberías de conducción). Esta observación de que las empresas generalmente fabrican también otros productos tenía por objeto complementar los datos básicos. La exposición y los cuadros financieros que siguen se refieren exclusivamente a tuberías de conducción. La afirmación sobre la ventaja colectiva de

explotación (que figura al final de esa sección) se refería específicamente a las tuberías de conducción sin incluir los demás productos fabricados en las mismas plantas. Esto resulta con claridad si se tiene en cuenta el texto del informe en la página II-26, que sigue inmediatamente a la referencia a la "ventaja colectiva de explotación". El resto de ese párrafo ofrece ejemplos de ventaja colectiva de explotación tomados *exclusivamente* de los datos financieros del cuadro 9, de la página II-27, que se limita a los resultados de la explotación de tuberías de conducción soldadas.

35. Con respecto a la última parte de la pregunta del Grupo Especial, la afirmación relativa a la "ventaja colectiva de explotación" se basó en la observación de que la rentabilidad de las tuberías de conducción aumentó y disminuyó en grado más que proporcional a la evolución de los ingresos. La presencia de una ventaja colectiva de explotación queda demostrada claramente por esta característica y no depende de la observación inicial de que en las mismas plantas se fabrican también otros productos, ni guarda siquiera relación alguna con ese hecho.

Pregunta 6

Si "el argumento de Corea sobre los datos referentes a la rentabilidad de la rama de producción nacional se basa totalmente en una premisa errónea", ¿cómo se explica que la USITC "trató específicamente ... los argumentos de Corea de que el bajo volumen de la producción y las ventas de productos tubulares para campos petroleros distorsionaban los datos sobre rentabilidad de la industria de las tuberías de conducción" verificando los métodos de distribución? ¿Por qué no se refirió la USITC a los argumentos de Corea señalando específicamente esa premisa errónea en lugar de referirse al método de distribución?

Respuesta

36. El análisis que figura en el informe de la USITC sobre los métodos de distribución y la observación que figura en la comunicación escrita de los Estados Unidos, de que Corea se basó en una premisa errónea, eran respuestas a dos afirmaciones diferentes, aunque relacionadas entre sí. En el párrafo 95 de nuestra primera comunicación escrita nos referíamos al examen por la USITC de los argumentos planteados por empresas declarantes coreanas ante la USITC *durante la investigación sobre el daño*. Esas empresas habían alegado que "los gastos generales de fábrica y los gastos administrativos, de venta y de carácter general se distribuyeron sobre la base de una menor producción de todo el conjunto de productos, incluidos los tubulares para campos petroleros y los tubos sin costura" y que "ese aumento de los costos imputados redujo los beneficios de la industria de los tubos soldados". Las empresas declarantes advertían que "sin embargo, las dificultades derivadas de la menor producción de otros productos no deben atribuirse a una disminución de la producción de tubos soldados".[13] La USITC consideró este argumento y explicó que no estaba atribuyendo indebidamente dificultades derivadas de la producción de otros productos, ya que el aumento unitario de los gastos generales asignados y de los gastos administrativos, de venta y de carácter general derivados de la menor producción de otros productos no se imputaron erróneamente ni en medida desproporcionada a las tuberías de conducción.[14]

37. En el párrafo 96 de nuestra primera comunicación escrita nos referimos a un argumento conexo formulado por Corea *en esta diferencia*: Corea alegó ante el Grupo Especial que los envíos de productos tubulares para campos petroleros disminuyeron en medida desproporcionada en relación con los envíos de tuberías de conducción y que, por lo tanto, se había imputado a estas últimas una

[13] Comunicación de empresas declarantes japonesas y coreanas anterior a la audiencia, de fecha 24 de septiembre de 1999, página 49 (EE.UU. - Prueba documental 31).

[14] Informe de la USITC, página I-31.

parte desproporcionada de los gastos fijos. En apoyo de este argumento, Corea se basó exclusivamente en una afirmación de la integrante de la Comisión, Sra. Crawford, en su dictamen discorde, en el cual, como demostramos en nuestra primera comunicación escrita, se interpretaban erróneamente datos basados en normas AISI presentados en el memorando interno de la USITC INV-W-247 (EE.UU. - Prueba documental 3). En realidad, esos datos indicaban que los envíos de tuberías de conducción y de productos tubulares para campos petroleros habían disminuido en épocas similares y en grado similar. Por lo tanto, el argumento de Corea de que se había imputado a las tuberías de conducción una parte desproporcionada de los costos se basaba en la premisa errónea de que los envíos de productos tubulares para campos petroleros habían disminuido en medida desproporcionada respecto de los envíos de tuberías de conducción.

Pregunta 7

¿Se utilizaban también las plantas de producción de tuberías de *Geneva Steel* para fabricar productos distintos de las tuberías? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

38. No constan informaciones en el expediente que se refieran directamente a esta pregunta. Sin embargo, los datos sugieren que la mayor parte, si no la totalidad, de las plantas de producción de tuberías de conducción de *Geneva* no se utilizaban para fabricar otros productos distintos.

39. Un ejecutivo de *Geneva Steel* prestó testimonio en la audiencia de la USITC sobre el daño declarando que la empresa tenía tres productos terminados principales: chapas cortadas a medida, acero laminado en caliente y tuberías de conducción. *Geneva* no fabrica ningún otro producto tubular. En el informe de la USITC (página II-7) se explica el procedimiento de fabricación de los tubos soldados. La mayor parte del equipo de fabricación que se describe (el remoledor tubular, el equipo de soldadura, un instrumento para eliminar la rebaba exterior provocada por la presión aplicada durante la soldadura, y el calibrado de los tubos para obtener el diámetro preciso) parecerían utilizarse exclusivamente en la fabricación de tuberías de conducción. El único equipo que, *teóricamente*, podría haberse utilizado por *Geneva* para fabricar otros productos son las cortadoras y la maquinaria de tratamiento térmico.

Pregunta 8

¿Qué efectos tuvo el gasto contabilizado por el cierre del horno de fundición de *Geneva Steel* en los ingresos de explotación de la rama de producción, en términos absolutos y también en relación con las ventas netas? ¿Cuáles habrían sido los ingresos de explotación de la rama de producción sin ese gasto?

Respuesta

40. No tenemos conocimiento de que *Geneva Steel* haya contabilizado un gasto por la clausura temporal de su horno de fundición, ni de cuándo se habría contabilizado ese gasto (señalamos que el horno de fundición estuvo cerrado entre diciembre de 1998 y septiembre de 1999). En el análisis de esta cuestión que figura en el dictamen discorde de la integrante de la Comisión Sra. Crawford (página I-63 del informe) no existe ninguna referencia a ese gasto, ni a ningún efecto que hubiera podido tener en los ingresos de explotación de la rama de producción. La Sra. Crawford se refirió únicamente a "los efectos negativos que han tenido esas medidas [es decir, el cierre del horno de fundición y la quiebra de *Geneva*] en la estructura de costos de la empresa", pero no especificó en su dictamen discorde, ni incluyó siquiera una nota a pie de página, para indicar cuáles habría sido esos "efectos", si hubo alguno.

Pregunta 9

¿Confirmó o verificó la USITC el testimonio oral del ejecutivo de *Geneva Steel* sobre la importancia de las operaciones de esa empresa con tuberías de conducción desde el punto de vista del margen general, y la disminución del 50 por ciento en las ventas de tuberías de conducción entre 1997 y 1998? ¿Presentó el ejecutivo de *Geneva Steel* alguna prueba o documentación en apoyo de ese testimonio? ¿Qué proporción del acero laminado en caliente producido por *Geneva Steel* se utilizaba para la fabricación de tuberías de conducción?

Respuesta

41. Señalamos que el ejecutivo de *Geneva*, como todos los testigos que declararon en la audiencia de la USITC, lo hizo bajo juramento. La legislación de los Estados Unidos establece sanciones penales por el falso testimonio en esas condiciones, y los testigos que declaran ante la USITC son conscientes de esa responsabilidad. No tenemos conocimiento de que el ejecutivo de *Geneva* haya presentado documentación en apoyo de su testimonio. No se exige que los testigos lo hagan; como hemos señalado, declaran ante la USITC bajo juramento. No consta información en el expediente sobre la proporción del acero laminado en caliente producido por *Geneva Steel* que se utilizaba para la fabricación de tuberías.

D. LA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS

Pregunta 10

En el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, el Órgano de Apelación constató que "como la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias es algo que debe demostrarse previamente, según hemos indicado, 'para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia' de forma compatible con el artículo XIX del GATT de 1994, de ello se sigue que esta demostración debe hacerse antes de que se aplique la medida de salvaguardia". Sírvanse indicar dónde realizaron los Estados Unidos la demostración necesaria de la evolución imprevista de las circunstancias. Sírvanse presentar cualquier documentación de apoyo e indicar referencias específicas.

Respuesta

42. Como señalaron los Estados Unidos en su primera comunicación escrita, Corea ha reconocido que ciertas condiciones que llevaron al aumento de las importaciones eran imprevistas (párrafo 230). Por lo tanto, Corea no ha acreditado *prima facie* la existencia de una medida contraria a la disposición sobre la evolución imprevista de las circunstancias que figura en el artículo XIX. Con arreglo a lo dispuesto en el asunto *Japón - Productos agrícolas*, los grupos especiales no están autorizados para interpretar una reclamación que Corea ha omitido formular.[15]

[15] *Japón - Medidas que afectan a los productos agrícolas*, WT/DS76/AB/R, párrafo 129 ("[L]os grupos especiales tienen facultades investigadoras significativas. No obstante, estas facultades no pueden ser utilizadas por un grupo especial para pronunciarse a favor de un reclamante que no haya acreditado una presunción *prima facie* de incompatibilidad sobre la base de las alegaciones jurídicas específicas que hizo valer").

E. NATURALEZA DE LA MEDIDA: EL ARTÍCULO XIII DEL GATT

Pregunta 11

Con respecto al párrafo 204 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, ¿consideran los Estados Unidos que el artículo XIII del GATT no "se refiere a" la aplicación de medidas de salvaguardia? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

43. La pregunta se refiere a la cita efectuada por los Estados Unidos de expresiones tomadas del asunto *Argentina - Calzado*, en que el Órgano de Apelación declaró que el artículo XIX "se refiere a lo mismo" que el Acuerdo sobre Salvaguardias, "esto es, a la aplicación por los Miembros de medidas de salvaguardia". El Órgano de Apelación basó esta conclusión en las numerosas referencias al artículo XIX que contiene el Acuerdo sobre Salvaguardias. No existen tales referencias al artículo XIII. Por otra parte, como ya hemos señalado, el Acuerdo sobre Salvaguardias adopta determinadas disposiciones del artículo XIII, pero no las demás. Por lo tanto, las restantes disposiciones del artículo XIII no "se refieren" a la aplicación de una medida de salvaguardia en el sentido utilizado por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado.*

44. El Grupo Especial ha preguntado si, en vista de esta opinión, los Estados Unidos consideran que la última frase del párrafo 2 d) del artículo XIII se aplica o no a las medidas de salvaguardia. Esa frase dice así:

> No se impondrán condiciones ni formalidades que impidan a cualquier parte contratante utilizar íntegramente la parte del volumen o del valor total que le haya sido asignada, a reserva de que la importación se efectúe en el plazo prescrito para la utilización del contingente.

Esta frase no fue incorporada en el párrafo 2 a) del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, a pesar de que las dos frases anteriores del párrafo 2 d) del artículo XIII se incorporaron textualmente.

45. Conforme a nuestro análisis de las demás disposiciones del artículo XIII, la circunstancia de que se hayan incorporado en el Acuerdo sobre Salvaguardias las dos primeras frases del párrafo 2 d) del artículo XIII, pero no la última, indica que ésta no se aplica a las medidas de salvaguardia. Sin embargo, la omisión de esa frase no deja en libertad a los Miembros para impedir que los demás Miembros utilicen íntegramente su parte en el contingente de una medida de salvaguardia. Si un Miembro impone un contingente de salvaguardia y lo aplica en el nivel necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, cualquier otra condición o formalidad que imponga para limitar la utilización del contingente daría lugar probablemente a que la medida se aplicase más allá del grado necesario. Por lo tanto, una medida prohibida por la última frase del párrafo 2 d) del artículo XIII probablemente estaría prohibida también por el párrafo 1 del artículo 5.

46. Aunque siempre resulta riesgoso pretender verificar el propósito de los negociadores a partir de un texto escrito, este análisis sugiere que la parte final del párrafo 2 d) del artículo XIII puede haber sido excluida del párrafo 2 a) del artículo 5 por ser redundante. Al prohibir ya el párrafo 1 del artículo 5 la aplicación de una medida de salvaguardia más allá del grado en que fuese necesaria, no es preciso añadir una prohibición de imponer condiciones o formalidades que impidan la utilización íntegra del contingente.

Pregunta 12

En el párrafo 193 de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos plantean que "[s]i los contingentes arancelarios, por su naturaleza misma, fuesen 'restricciones cuantitativas' o 'contingentes' serían superfluas las referencias del artículo XIII a los contingentes arancelarios". ¿Consideran los Estados Unidos que las "restricciones a la exportación", en el sentido del párrafo 5 del artículo XIII del GATT, son una "prohibición [o] restricción ... a la exportación de un producto" en el sentido del párrafo 1 del artículo XIII? Sírvanse explicarlo. En caso afirmativo, ¿es superflua la referencia del párrafo 5 del artículo XIII a "las restricciones a la exportación"? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

47. Sí: las restricciones a la exportación son prohibiciones o restricciones a la exportación de un producto en el sentido del párrafo 1 del artículo XIII. Pero la referencia a "las restricciones a la exportación" que figura en el párrafo 5 del mismo artículo no es superflua. El artículo XIII contiene otras disposiciones además del párrafo 1. Los párrafos 2, 3 y 4, conforme a sus términos, sólo se aplican a las restricciones a la importación. Por lo tanto, la referencia del párrafo 5 a "las restricciones a la exportación" era necesaria para que los "principios" de esos otros párrafos fueran "aplicables también" a las restricciones a la exportación. Remitimos al Grupo Especial a nuestras respuestas a los puntos a) y b) de la pregunta 2 para un análisis más completo de esta cuestión.

IV. PREGUNTAS COMPLEMENTARIAS FORMULADAS ORALMENTE POR EL GRUPO ESPECIAL EN LA SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA

El Grupo Especial pidió que se confirmara si las empresas declarantes japonesas habían indicado que no se habían hecho exportaciones a los Estados Unidos de tuberías de tipo ártico en los datos provisionales de 1999.

48. Como se explicó en la segunda reunión del Grupo Especial, se pidió que las empresas declarantes japonesas suministraran información acerca de las exportaciones de tuberías de tipo ártico y de acero aleado durante el período objeto de investigación de la USITC. Esas empresas proporcionaron información sobre las exportaciones de tuberías de acero aleado en 1999, pero no la suministraron sobre las exportaciones de tuberías de tipo ártico. Cabe deducir de esto que no hubo exportaciones de ese tipo de tuberías procedentes del Japón en 1999. Lamentamos no poder presentar al Grupo Especial la carta que confirma esta información porque el asesor jurídico de las empresas declarantes japonesas la ha calificado como información mercantil confidencial. Fue presentada a solicitud del personal de la USITC y tratada como un complemento de las respuestas al cuestionario de los productores japoneses, pues presentaba datos complementarios del tipo obtenido mediante las respuestas al cuestionario. De este modo, no se presentó a la USITC una versión no confidencial de la carta.

El Grupo Especial preguntó qué instrucciones impartió la USITC a los productores estadounidenses de tuberías sobre la forma en que debían informar acerca de su capacidad de producción.

49. En EE.UU. - Prueba documental 32 se presenta un ejemplar en blanco del cuestionario de la USITC que se envió a los productores estadounidenses de tuberías. Se pidió a éstos (en la página 6, pregunta II-10) que informaran acerca de su "capacidad de producción media" respecto de cada año completo del período investigado, y de los dos períodos correspondientes a datos provisionales. La "capacidad de producción media" se define en la página 6 de la sección sobre información general del cuestionario. Se pidió a los productores (en la página 4, pregunta II-4) que indicaran si fabricaban otros productos utilizando la maquinaria y el equipo que también empleaban para fabricar tuberías de

conducción; y, en caso afirmativo, que explicaran las bases de sus datos sobre distribución de la capacidad.

El Grupo Especial preguntó si los cuestionarios de la USITC se enviaron a los compradores de tuberías de conducción antes de haberse planteado la cuestión de la medida en que se habían vendido tuberías con doble estampado destinadas al uso como tuberías corrientes. El Grupo Especial también preguntó cómo identificaba la USITC a los compradores que habrían de recibir cuestionarios. Por último, el Grupo Especial preguntó si esos compradores eran distribuidores o usuarios finales de tuberías de conducción.

50. Es exacto que la USITC envió cuestionarios a los compradores de tuberías de conducción bastante tiempo antes de que se planteara la cuestión de las tuberías "con doble estampado". La solicitud que dio lugar a la investigación de la USITC fue presentada el 30 de junio de 1999. Se enviaron cuestionarios a los compradores el 2 de agosto de 1999, con el pedido de que se presentaran las respuestas a más tardar el 19 de agosto de 1999. La cuestión de las tuberías "con doble estampado" parece haberse planteado por primera vez por empresas declarantes coreanas el 24 de septiembre de 1999, en su comunicación anterior a la audiencia de la USITC.

51. Antes de enviar los cuestionarios, los funcionarios de la USITC se pusieron en comunicación con los solicitantes y todos los importadores conocidos. La USITC pidió a los solicitantes que identificaran colectivamente (a través de su asesor jurídico) a sus 25 clientes principales, y pidió que cada uno de los importadores conocidos identificara a sus 10 clientes principales. La USITC envió cuestionarios para compradores a cada uno de los compradores que se indicaron. Como es habitual en la mayoría de las investigaciones, los cuestionarios para los productores y para los importadores también contenían el pedido de que esas empresas identificaran a sus principales clientes. En esta investigación, el personal de la USITC examinó las respuestas a esas solicitudes para confirmar su anterior determinación de los principales clientes.

52. La USITC recibió respuestas de 40 compradores identificados de tuberías de conducción, de los cuales 31 dieron cuenta de sus compras efectuadas desde 1994 y, en consecuencia, completaron el cuestionario respectivo.[16] De esos 31 compradores, 18 eran distribuidores, 12 eran usuarios finales y 1 era ambas cosas a la vez.

El Grupo Especial preguntó si la USITC, en los párrafos 31 a 34 de su declaración oral, se refería a los integrantes de esa Comisión que constataron la existencia de daño grave o a las que constataron amenaza de él.

53. El análisis presentado en los párrafos 31 a 34 representa la opinión de todos los miembros de la Comisión que formularon determinaciones afirmativas, independientemente de que se basaran en la existencia o la amenaza de daño grave. Esos párrafos responden a la afirmación sumaria que formuló Corea en los párrafos 108 y 109 de su segunda comunicación escrita, de que la USITC no había respondido a los argumentos hechos inicialmente por Corea en su primera comunicación escrita, acerca de: i) la incorporación de dos nuevos productores en la rama de producción; y ii) afirmaciones hechas por miembros de la USITC, en sus dictámenes sobre medidas correctivas, en el sentido de que estaba mejorando la situación de los sectores del petróleo y el gas. El párrafo 34 de la declaración oral refuta la impugnación hecha por Corea de la observación de los Estados Unidos de que los anuncios sobre intentos de aumentar los precios no equivalían a aumentos reales de éstos.

[16] Informe de la USITC página II-48, nota 111.

54. Corea planteó inicialmente estos tres argumentos haciendo referencia únicamente a las constataciones de los miembros de la Comisión que sostenían la existencia de daño grave.[17] En su segunda declaración oral, los Estados Unidos refutaron los argumentos de Corea tal como habían sido planteados inicialmente. Pero lo afirmado por los Estados Unidos sobre estas cuestiones vale igualmente respecto de las constataciones de las integrantes de la Comisión a cuyo juicio existía amenaza de daño.

55. Con respecto a los dos nuevos productores, nuestra referencia a las informaciones incluidas en el informe interno de la USITC habría sido considerada por todos los miembros de la Comisión. Tanto los que constataron un daño grave como las que constataron la amenaza de él consideraban que las inversiones de capital en la industria de las tuberías suponían un tiempo de ejecución prolongado (respecto de los primeros: página I-20 del informe, nota 122; respecto de las segundas: página I-42). Del mismo modo, las integrantes de la Comisión que afirmaban la existencia de una amenaza reconocían la mayor capacidad de producción del conjunto de la industria que resultaba de la incorporación de esos productores; pero constataron que, con independencia del aumento de la capacidad, había disminuido su utilización.[18]

56. En cuanto a los anuncios sobre aumento de los precios, las integrantes de la Comisión que constataron amenaza de daño observaron concretamente que cualquier aumento de precios de ese tipo tendría que haberse producido simultáneamente con la imposición de derechos antidumping o con la fecha de vigencia de acuerdos de suspensión que abarcaran el acero laminado en caliente. Se declararon convencidas de que, en la medida en que cualquier anuncio de tal aumento de precios pudo "arraigar" en el mercado, era imputable en gran parte a aumentos previstos en el costo de las materias primas.[19]

No resulta claro si los Estados Unidos consideran que la determinación de las autoridades competentes fue una constatación de existencia de daño grave o de "existencia o amenaza de daño".

57. Como explicaron los Estados Unidos en su primera comunicación escrita (párrafos 53, 56 y 57), las constataciones y conclusiones de los cinco miembros de la Comisión que llegaron a una determinación positiva constituyen la determinación de la autoridad competente conforme al artículo 4, de que "el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional". La determinación es positiva tanto a los efectos de la legislación de los Estados Unidos como a los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias. Ya hemos indicado antes al Grupo Especial que el Acuerdo sobre Salvaguardias únicamente distingue entre la amenaza y el daño actual con un solo fin estrecho y de definiciones, que carece de importancia aquí. No existe ninguna prescripción, en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en la legislación de los Estados Unidos, que requiera calificar la determinación como basada principalmente en el daño grave actual o en la amenaza de daño grave, mientras los integrantes de la Comisión que llegan a una determinación positiva hayan evaluado debidamente los factores del párrafo 2 del artículo 4 y hayan explicado sus constataciones y sus conclusiones fundamentadas en conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.

[17] Primera comunicación de Corea, párrafos 250, 259, 261 y 262.

[18] Informe de la USITC, página I-40, nota 21 (dictamen de la Presidenta Bragg y la Sra. Askey).

[19] Informe de la USITC, página I-48, nota 88 (dictamen de la Presidenta Bragg y la Sra. Askey).

El Grupo Especial pidió una explicación de la forma en que la legislación de los Estados Unidos distingue la "determinación de la Comisión" de los "dictámenes separados".

58. El régimen de los Estados Unidos en materia de salvaguardias obliga a la USITC a presentar al Presidente un informe sobre toda investigación acerca de salvaguardias que realice "para determinar si se está importando un artículo en los Estados Unidos en cantidades tan mayores que constituya una causa sustancial de daño grave, o de amenaza de daño grave, para la rama de producción nacional de productos similares o directamente competidores del artículo importado".[20] Para cumplir las prescripciones de la legislación interna, los informes de la USITC contienen información mucho más abundante que la que requiere el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por ejemplo, la norma legal estadounidense exige, mientras que no lo hace el Acuerdo sobre Salvaguardias, que la USITC incluya en su informe los dictámenes de sus miembros discordes sobre la cuestión del daño. La disposición legal, también a diferencia del Acuerdo, obliga igualmente a la USITC a incluir en el informe sus recomendaciones sobre medidas correctivas y los dictámenes separados de cualquier miembro de la Comisión a ese respecto.

59. Concretamente, el artículo 202(f)(2) de la Ley estadounidense sobre las salvaguardias dispone lo siguiente:

> La Comisión incluirá en su informe [al Presidente] lo siguiente:
>
> A) la determinación efectuada con arreglo al apartado b) [si el aumento de las importaciones es causa sustancial de daño grave o amenaza de daño grave para la rama de producción nacional], y una explicación de los fundamentos de esa determinación;
>
> B) si la determinación formulada con arreglo al apartado b) es positiva, las recomendaciones sobre medidas conforme al apartado e) y una explicación del fundamento de cada recomendación;
>
> C) cualquier dictamen discorde o separado de miembros de la Comisión acerca de la determinación y de cualquiera de las recomendaciones mencionadas en los apartados A) y B);
>
> D) las constataciones que deban incluirse en el informe con arreglo al apartado c) 2) [los resultados del examen por la Comisión de los factores distintos de las importaciones que pueden ser causa de daño grave, o de amenaza de daño grave, a la rama de producción nacional]. ...[21]

60. Con arreglo al apartado A) de la norma legal estadounidense, la USITC debe incluir en el informe al Presidente tanto "la determinación" como "una explicación de los fundamentos de esa determinación". En todos los informes de la USITC sobre investigaciones en materia de salvaguardias la *determinación* precede a la explicación; y esta última figura en el *dictamen* de los miembros de la Comisión que convinieron en la determinación. Por ejemplo, en la investigación referente a los tubos, la *determinación* figura en las páginas I-3 a I-5 del informe de la USITC. En la determinación se establece que la Comisión, y específicamente la Presidenta Bragg, la

[20] Artículo 202(f) y, por referencia, artículo 202(b)(1)(A) de la Ley de Comercio Exterior de 1994, con sus modificaciones, Título 19 del Código de los Estados Unidos, artículos 2252(b)(1)(A) y (f) (EE.UU. - Prueba documental 1).

[21] Los demás puntos que deben incluirse en el informe al Presidente se refieren al plan de reajuste de la rama de producción y a los efectos probables de la medida correctiva recomendada por la Comisión.

Vicepresidenta Miller y los integrantes de la Comisión Sra. Hillman, Sr. Koplan y Sra. Askey determinaron que se estaba importando tuberías en los Estados Unidos en cantidades tan mayores que constituían una causa sustancial de daño grave o amenaza de daño grave para la rama de producción nacional de un artículo similar o directamente competidor. En otras palabras: la determinación indica que esos cinco miembros de la Comisión llegaron a una determinación positiva, que es la única *determinación* realizada por las autoridades competentes. Las constataciones y la explicación del fundamento de la determinación positiva que se requerían (tanto en virtud de la legislación estadounidense como del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias) se establecen en los respectivos *dictámenes* de esos miembros de la Comisión que votaron afirmativamente.

61. La mención que figura en el artículo 202(f)(2)(C) a "cualquier dictamen discorde o separado de miembros de la Comisión acerca de la determinación o de cualquiera de las recomendaciones mencionadas en los apartados A) y B)" parece tener por objeto referirse a "cualquier dictamen discorde de miembros de la Comisión acerca de *la* determinación mencionada en el apartado A) [es decir, la determinación sobre el daño]" y a "los dictámenes separados de miembros de la Comisión acerca de cualquiera de las recomendaciones mencionadas en el apartado B) [es decir, las recomendaciones de medidas]". Esto se pone en evidencia cuando el apartado (f)(2)(C) se lee en el contexto del apartado (e)(6), que dice así:

> Sólo podrán votar sobre la recomendación aquellos miembros de la Comisión *que hayan convenido en la determinación positiva* conforme al apartado b) ... Los miembros de la Comisión *que no hayan convenido en la determinación positiva* podrán presentar, en el informe que dispone el apartado f), *dictámenes separados* acerca de la medida que corresponda adoptar, si corresponde alguna, conforme al artículo 203 (sin cursivas en el original).

De este modo, existe una referencia cruzada entre el apartado (e)(6), al referirse a dictámenes *separados*, y el apartado (f)(2)(C). Son éstas las dos únicas referencias de la norma legal a dictámenes *separados*. Esto sugiere que el dictamen *separado* que se menciona en el apartado (f)(2)(C) se refiere al *dictamen* sobre medidas correctivas.

62. Aunque las dos integrantes de la Comisión que llegaron a una determinación positiva en el asunto referente a los tubos sobre la base de una amenaza de daño grave dieron a su explicación el título de *dictamen separado*, ese dictamen forma parte del fundamento de la determinación positiva de la USITC.[22] No son "dictámenes separados" en el sentido en que se emplea esta expresión en el artículo 202(f)(2)(C). En realidad, otras disposiciones legales conexas contribuyen a demostrar que las constataciones y conclusiones que figuran en el dictamen de la Presidenta Bragg y la integrante de la Comisión Sra. Askey forman parte del fundamento de la determinación positiva de la USITC sobre la cuestión de la existencia o amenaza de daño grave.

63. El artículo 330(d)(1) de la Ley Arancelaria de 1930, con sus modificaciones, dispone que si los miembros de la Comisión, al votar sobre la cuestión del daño grave en una investigación sobre salvaguardias, "*votan empatados* respecto de la determinación, el Presidente podrá considerar que la determinación acordada por *cualquiera* de los grupos de miembros de la Comisión constituye *la* determinación de ésta" (sin cursivas en el original). El empleo de las expresiones "votan empatados" y "cualquiera" demuestra que la disposición legal sólo contempla dos tipos genéricos de determinaciones de la USITC: la positiva y la negativa. Así lo pone de relieve aún más la incorporación de las posibilidades correspondientes al daño grave actual y a la amenaza de daño grave en una sola definición a los efectos de resolver si la *determinación* de la USITC es positiva o

[22] Señalamos, a este respecto, que no existe ninguna norma formal de la Comisión acerca del título que corresponde dar a los dictámenes de sus miembros.

negativa.[23] En caso de votación empatada, no se otorga al Presidente la facultad de escoger cuál de las dos determinaciones debe tomar como base, sino que debe establecer cuál es el grupo de miembros de la Comisión cuya determinación constituye la determinación de ella. De este modo, en todos los casos, incluido el de la votación empatada, la norma legal estadounidense establece una única determinación operativa de las autoridades competentes.

---

[23] Artículos 330(d)(1)(A) y (d)(3), Título 19 del Código de los Estados Unidos, artículo 1330(d)(1)(A) y (d)(3) (EE.UU. - Prueba documental 2).

ANEXO C

Observaciones de las partes sobre las preguntas dirigidas a la parte contraria

Índice		Página
Anexo C-1	Observaciones de Corea sobre las preguntas dirigidas por el Grupo Especial a los Estados Unidos	C-2
Anexo C-2	Observaciones de la República de Corea sobre las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas formuladas por el Grupo Especial en la segunda reunión con las partes	C-20

ANEXO C-1

OBSERVACIONES DE COREA SOBRE LAS PREGUNTAS DIRIGIDAS POR EL GRUPO ESPECIAL A LOS ESTADOS UNIDOS

(7 de mayo de 2001)

i) La medida

Pregunta 1

¿Existen casos en que la naturaleza de una medida de salvaguardia puede cambiar según que la autoridad competente constate la existencia de un daño grave actual o una amenaza de daño grave? Si la autoridad competente constata que el aumento de las importaciones causa "la existencia o amenaza de daño grave", ¿cómo asegura esa autoridad que la medida de salvaguardia resultante sea "necesaria para prevenir o reparar el daño grave", en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias? Para cumplir el requisito de necesidad que figura en la primera frase de ese párrafo, ¿es preciso optar entre constatar un daño grave actual o constatar una amenaza de daño grave? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

Véase la respuesta de Corea a la pregunta 8 dirigida por el Grupo Especial a la República de Corea.

Pregunta 2

En el párrafo 184 de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos afirman que "el único límite del volumen de las importaciones libres del derecho suplementario de 19 por ciento está determinado por el número de Miembros de la OMC que opten por aprovechar la exención de 9.000 toneladas". ¿Significa esto que existe un límite del volumen de las importaciones sujetas al arancel más bajo, y que se alcanzará ese límite si todos los Miembros de la OMC optan por aprovechar la exención de 9.000 toneladas cortas?

Respuesta

Desde luego, existe un límite natural de las importaciones que pueden ser objeto del tipo de derechos de aduana inferior porque sólo hay un número limitado de países que pueden fabricar y suministrar tuberías al mercado de los Estados Unidos. La USITC determinó únicamente siete proveedores importantes fuera del Canadá y México.[1] Sobre la base de este supuesto, la limitación prevista del volumen del contingente sería de unas 63.000 toneladas con el tipo normal de derechos. Como resulta de la prueba documental 49, el total de las importaciones de tuberías dentro del contingente durante el primer año completo de contingente alcanzó a 64.067 toneladas, mientras que el total de las importaciones de todos los proveedores objeto de la medida (exceptuados México y

[1] Véase, por ejemplo, la Determinación de la USITC, informe interno, cuadro 3, página II-15 (Corea-6); véase también la Determinación de la USITC, dictamen de las Sras. Bragg y Askey sobre medidas correctivas, página I-89, nota 11 (Corea-6) (donde señalan que existen ocho países que constituyen las principales fuentes de importación de tuberías en los Estados Unidos, así como Venezuela). Además, el anuncio del Presidente de los Estados Unidos contenía una lista de todos los países del mundo en condiciones de fabricar tuberías. La mayor parte de ellos nunca había suministrado tuberías a los Estados Unidos y no han sido sometidos a la medida del Presidente de los Estados Unidos.

el Canadá) alcanzó a 78.671 toneladas.[2] Por lo tanto, existe un nivel máximo de las importaciones que entrarían probablemente con el tipo normal de derechos. Esta información estaba a disposición de la USITC y del Presidente.

Pregunta 3

El párrafo 2 a) del artículo XIII del GATT dispone que, "siempre que sea posible", se fijarán contingentes que representen el monto global de las importaciones autorizadas. El párrafo 5 del artículo XIII del GATT establece que lo dispuesto en el apartado a) de su párrafo 2 se aplicará a los contingentes arancelarios. ¿Indica esto que pueden existir situaciones en que no sea "posible", en relación con un contingente arancelario, fijar un contingente que represente la cuantía total de las importaciones autorizadas? En caso negativo, ¿por qué? En caso afirmativo, ¿indicaría esto que una medida también puede constituir un contingente arancelario aunque no exista ningún "límite máximo global" (párrafo 185 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos)?

Respuesta

La decisión acerca de si una medida constituye o no un contingente arancelario no puede depender de que un Miembro la haya organizado y aplicado debidamente o no. De lo contrario, los Miembros podrían eludir cada uno de los requisitos del artículo XIII del GATT de 1994 por el procedimiento de no cumplir todas sus prescripciones. En eso parece consistir, efectivamente, la defensa de los Estados Unidos hasta este momento: los Estados Unidos sostienen que la medida no puede ser un contingente arancelario porque los Estados Unidos no cumplieron el requisito de los contingentes estableciendo una cantidad máxima global. El hecho de que los Estados Unidos hayan violado su obligación no puede constituir prueba de que la obligación no existe.

Como se sugiere en la pregunta, Corea está de acuerdo con el Grupo Especial en que no todos los contingentes arancelarios requieren un límite general porque, como lo señala acertadamente el Grupo Especial, el párrafo 2 a) del artículo XIII del GATT de 1994 lo dispone "siempre que sea posible". Por ejemplo, se contempla la posibilidad de las licencias de importación como alternativa del contingente global.[3]

Pregunta 4

En la sección F.2.b de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos alegan que las normas del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias para las restricciones cuantitativas y los contingentes no se aplican porque la medida referente a las tuberías no es una restricción cuantitativa. ¿Consideran los Estados Unidos que las expresiones "restricción cuantitativa" y "contingente" (del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias) son sinónimos? Sírvanse explicarlo. En particular, y teniendo en cuenta el argumento de los Estados Unidos de que una medida sólo constituye un contingente arancelario si comprende un límite máximo global, ¿por qué no habría de referirse la expresión "contingente" (del párrafo 2 del artículo 5) al elemento contingentario de un contingente arancelario?

[2] Véase la Prueba documental 49 (gráfico 1: Importaciones de tuberías de los Estados Unidos (1999-2000); gráfico 2: Importaciones de tuberías de los Estados Unidos (marzo de 2000 a febrero de 2001) (actualizado respecto del presentado anteriormente en la Corea-29) (Corea-49).

[3] Párrafo 2 b) del artículo XIII del GATT de 1994.

Respuesta

Véase la respuesta de Corea a la pregunta 9 dirigida por el Grupo Especial a la República de Corea.

Pregunta 5

En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente: "no consideramos que haya en el párrafo 1 del artículo 5 ninguna disposición que imponga esa obligación [de justificar la necesidad de una medida de salvaguardia] respecto de una medida de salvaguardia distinta de una restricción cuantitativa que reduzca la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos". ¿Podría el Órgano de Apelación haber deducido que los Miembros no tenían obligación de explicar que su medida de salvaguardia era "necesaria" (en el sentido del párrafo 1 del artículo 5) a menos que la medida fuese una restricción cuantitativa que redujera la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

Véase la respuesta de Corea a la pregunta 10 dirigida por el Grupo Especial a la República de Corea.

Pregunta 6

En su declaración oral, los Estados Unidos afirmaron que la decisión del Presidente sobre la medida de salvaguardia se basó en los mismos datos e informaciones que la recomendación de la USITC. ¿Pueden confirmar también los Estados Unidos que no hubo ningún otro documento preparado después de la recomendación de la USITC, que haya formado la base de la decisión del Presidente sobre la medida, aunque esos documentos se apoyaran en los mismos datos e informaciones que la USITC tuvo ante sí?

Respuesta

Véase la carta de los Estados Unidos de fecha 23 de abril de 2001, en que se admite la existencia de tales documentos pero negándose a presentarlos al Grupo Especial.[4] La explicación de los Estados Unidos parece ser que tales documentos son confidenciales[5] y su fundamento para no presentarlos al Grupo Especial es que esos documentos no se comunican a otros órganos de examen. Sin embargo, Corea señala que los Estados Unidos también se niegan a suministrar datos que se comunican a otros órganos de examen.[6] Por otra parte, a la luz de la respuesta de los Estados Unidos a esta pregunta queda claro ahora hasta qué punto la medida del Presidente se apoya en los memorandos de la USITC. Los Estados Unidos parecen afirmar ahora que la medida puede y debe evaluarse exclusivamente sobre la base de la Proclamación Presidencial y los memorandos publicados, que "representan el conjunto total de la explicación de la decisión de adoptar la medida".[7]

[4] Carta de los Estados Unidos. Asunto: Solicitudes de informaciones del Grupo Especial (23 de abril de 2001), página 3 ("carta de los Estados Unidos de 23 de abril").

[5] El Grupo Especial debería preguntar a los Estados Unidos si se apoyan en el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias como fundamento para no presentar los documentos. De no ser así, los Estados Unidos tendrían que citar otro fundamento jurídico.

[6] Véase la primera comunicación escrita de Corea, párrafos 87 a 92.

[7] Carta de los Estados Unidos de 23 de abril; respuesta a la pregunta 6, página i).

Ni en la Proclamación ni en la medida se da explicación alguna de los fundamentos de la segunda. Los Estados Unidos parecen adoptar la posición de que la medida no puede ser objeto de revisión por el Grupo Especial.

ii) El daño grave

Pregunta 7

En el párrafo 267 de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos afirman que cualquier problema experimentado por *Geneva Steel* derivó en parte de las dificultades que sufrió en las ventas de tuberías de conducción. ¿Qué "parte", o proporción, de las "dificultades" de *Geneva Steel* puede imputarse directamente a sus actividades con tuberías de conducción? Sírvanse explicarlo, y presentar documentación de apoyo.

Respuesta

En su carta de fecha 23 de abril de 2001, los Estados Unidos responden en los siguientes términos:

La USITC y *Geneva Steel* no tuvieron necesidad de prorratear las dificultades que se manifestaban en sus datos porque la USITC recabó información financiera de *Geneva Steel* (y otros 14 productores estadounidenses de tuberías de conducción) *específicamente sobre sus actividades con tuberías de conducción.* Como se señaló en el informe de la USITC, *Geneva Steel* no fabricaba otros productos en las plantas en que se fabricaban tuberías de conducción.

También resulta con claridad del expediente que la USITC tuvo ante sí que la disminución de las operaciones con tuberías de conducción tuvo una repercusión general significativa en las operaciones de *Geneva Steel* y, lo que es más importante, en el conjunto de la rama de producción nacional de los Estados Unidos. En la audiencia celebrada en la etapa referente al daño de la investigación de la USITC, un ejecutivo de *Geneva Steel* confirmó que las tuberías de conducción "son una parte esencial de nuestra actividad desde el punto de vista del margen general" y que, entre 1997 y 1998, la empresa perdió la mitad del volumen de sus ventas de tuberías de conducción.[8]

Los Estados Unidos no responden aquí a la pregunta formulada por el Grupo Especial, precisamente por las mismas razones observadas por la Sra. Crawford.[9] Específicamente:

a) Los Estados Unidos afirman que "*Geneva Steel* no fabricaba otros productos en las plantas en que se fabricaban tuberías de conducción". Pero esto es una referencia a un pasaje del informe interno de la USITC relativo a otros productos de tuberías. El contraste se plantea con otros productores de tuberías de conducción que también fabricaban productos tubulares para campos petroleros y tuberías corrientes y tubos para estructuras.[10] *Geneva* efectivamente fabricaba otros productos de acero acabados: chapas y acero laminado en caliente en rollos.

[8] *Ibid*., respuesta a la pregunta 7, página ii) (se ha omitido la cita; las cursivas figuran en el original).

[9] Véase, en general, la Determinación de la USITC, dictamen discorde de la Sra. Crawford sobre el daño, página I-63 (Corea-6).

[10] Véase la Determinación de la USITC, informe interno, página II-27 (Corea-6).

b) Como observó acertadamente la Sra. Crawford, el problema consistió en que *Geneva* cerró uno de sus hornos de fundición e imputó el cierre al mercado de las tuberías de conducción.[11]

c) Falta en la respuesta de los Estados Unidos al Grupo Especial, pero no escapó a la Sra. Crawford, que los productos de acero acabados fabricados mediante los hornos de fundición de *Geneva* son acero laminado en caliente y chapas de acero al carbono, y no tuberías de conducción.[12] El acero laminado en caliente y las chapas de acero al carbono son en sí mismos productos de acero acabados y "otros productos" fabricados en las plantas en que se fabricaban tuberías de conducción soldadas.[13] Sólo una parte de esa producción de acero laminado en caliente y en chapas se utilizaba para la fabricación de tuberías de conducción.

d) Por lo tanto, no es posible llegar a la conclusión de que el cierre del horno de fundición y sus efectos en la situación económica de *Geneva* se atribuyó adecuadamente a las tuberías de conducción porque *Geneva* no fabricaba ningún otro producto "de tuberías" en sus plantas de fabricación de tuberías de conducción. Es más: lo esencial no reside en eso. Lo esencial es que el cierre del horno de fundición debió haberse atribuido a la situación de los mercados primarios de *Geneva* para el acero laminado en caliente y en chapas.[14] En efecto: *Geneva* había participado activamente en asuntos en que se alegaba la competencia desleal de productos importados de acero en chapas y laminado en caliente en rollos. La conclusión de la Sra. Crawford no sólo era lógica, sino también acertada. Demuestra igualmente por qué señaló que no era correcto atribuir a las importaciones de tuberías de conducción el cierre del horno de fundición.

Además, Corea observa que la única referencia de conocimiento público en que se apoyan los Estados Unidos para determinar la fuente de los problemas de *Geneva Steel* es el testimonio prestado ante la USITC por el Sr. Johnsen, Vicepresidente Ejecutivo y Asesor General de *Geneva Steel*.[15] El Sr. Johnsen sólo declaró que las tuberías de conducción eran "una parte esencial de nuestra actividad" pero esto no contesta la pregunta de si la quiebra podía atribuirse a la producción de tuberías de conducción.[16] Frente a un testimonio tan abiertamente interesado, esta cuestión requería

[11] Véase la Determinación de la USITC, dictamen discorde de la Sra. Crawford sobre el daño, página I-63 (Corea-6); Determinación de la USITC, informe interno, página II-9, nota 65 (Corea-6); véase también la primera comunicación escrita de los Estados Unidos párrafo 103.

[12] Véase la Determinación de la USITC, dictamen discorde de la Sra. Crawford sobre el daño, página I-63 (Corea-6).

[13] Véase la Determinación de la USITC, informe interno, página II-25 (Corea-6).

[14] Véase la Determinación de la USITC, dictamen discorde de la Sra. Crawford sobre el daño, página I-63 (Corea-6).

[15] Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 103. Señalamos que al hacer referencia a *Geneva Steel* en la nota 106 de pie de página de su primera comunicación (que se encuentra en el párrafo 103), los Estados Unidos citan las páginas 32 y 33 de la transcripción de la audiencia sobre el daño. En ninguna de esas páginas existe referencia alguna a *Geneva Steel.* La cita correcta corresponde a las páginas 51 y 52. Véanse las páginas 32 y 33 (Corea-50) y las páginas 51 y 51 (Corea-7) (testimonio del Sr. Johnsen, Vicepresidente Ejecutivo y Asesor General de *Geneva Steel*).

[16] Según los Estados Unidos, el deterioro de la actividad en materia de tuberías de conducción "tuvo un papel importante en la decisión de cerrar uno de sus hornos de fundición y en la quiebra de la empresa": primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 103.

un análisis más detenido. Por cierto no se desmiente allí que la actividad primordial de *Geneva* se refiere a acero laminado en caliente y chapas cortadas a medida[17] ni que un "horno de fundición" no se utiliza para fabricar tuberías.

Esa aceptación sin crítica alguna de las afirmaciones de testigos de la rama de producción nacional contrasta agudamente con el manejo que la USITC dio a la cuestión de los tubos con doble estampado. En este último caso, la USITC afirma que las pruebas presentadas por las empresas declarantes no pudieron tomarse en consideración porque esas empresas no cuantificaron con precisión la cantidad de tubos con doble estampado vendidos como tubería corriente.

Por último, no está claro cómo se imputaron a las tuberías de conducción los gastos del cierre temporal y la quiebra. La posición de Corea es que no debió haberse imputado a las tuberías de conducción ninguno de esos gastos. Como "algunos" gastos fueron imputados, la USITC debió haber examinado detenidamente cómo se los asignaba, puesto que la actividad principal de *Geneva* no se refería a las tuberías de conducción. La respuesta de los Estados Unidos -que se recabó información "específicamente sobre sus actividades con tuberías de conducción"- impone la pregunta de cómo se asignaron esos gastos generales a las tuberías de conducción.

Pregunta 8

La Sra. Crawford, miembro de la Comisión, constató que la imputación de gastos extraordinarios por *Lone Star* tuvo "una marcada repercusión en los gastos administrativos, de venta y de carácter general de la empresa y del conjunto de la rama de producción, reduciendo los ingresos de explotación de 1998 a 10,8 millones de dólares". ¿Se refirieron los demás miembros de la Comisión a esta conclusión concreta de la Sra. Crawford? En caso afirmativo, ¿de qué modo? ¿Cuál habría sido el nivel de los ingresos de explotación sin la imputación de este gasto extraordinario?

Respuesta

Con respecto, específicamente, a *Lone Star* y la repercusión de estas imputaciones en la situación económica de la rama de producción, señalamos que los Estados Unidos, en su carta de 23 de abril, reconocen indirectamente que los demás miembros de la Comisión omitieron ocuparse de las cuestiones observadas por la Sra. Crawford.[18] La trascendencia de esta imputación se analiza en el escrito de réplica de Corea.

Pregunta 9

En la nota 75 de pie de página de la determinación de la USITC (página I-16) se hace referencia a datos de la página II-31 del informe interno. ¿Cuál es la referencia equivalente en la versión no confidencial del informe interno? En la nota 75 también se hace referencia a "dos de las mayores empresas". ¿Se incluye en esta referencia a *Geneva Steel* o a *Lone Star Steel*?

Respuesta

"Dos de las mayores empresas" se refiere a *Lone Star* y *California Steel*, que eran los dos fabricantes estadounidenses cuyos datos verificó la USITC.[19]

[17] Véase la transcripción de la audiencia sobre el daño, páginas 51 y 52 (Corea-7); véase también la Determinación de la USITC, dictamen discorde de la Sra. Crawford sobre el daño, página I-63 (Corea-6).

[18] Carta de los Estados Unidos de 23 de abril y respuesta a la pregunta 8, páginas ii) y iii).

[19] Véase la Determinación de la USITC, informe interno, página II-25 (Corea-6).

El informe de la USITC está lleno de problemas referentes a la imputación de los gastos. Respecto de las tuberías con doble y triple estampado se plantean también problemas sobre la imputación de los ingresos.[20] Como ha podido apreciarse en el caso de *Lone Star*, estas imputaciones pueden tener consecuencias importantes. El análisis de la USITC sobre estas cuestiones fue exageradamente superficial. (Presumimos que los datos de la página II-31 del informe interno de la USITC sean confidenciales.)

Por otra parte, aunque la mayoría de la USITC declaró que no había pruebas suficientes de que se hubiera producido más que una sustitución "relativamente pequeña" de productos tubulares para campos petroleros por tuberías de conducción[21], era deber de la USITC investigar a fondo esa cuestión conforme a sus obligaciones derivadas del párrafo 1 del artículo 3 y del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[22] Además, las conclusiones de la USITC a este respecto, acerca de si los productores pueden o no cambiar unos productos por otros, son contradictorias porque la mayoría de la USITC, en su recomendación sobre la medida correctiva, observa que los productores pueden seguir aumentando la producción de tuberías de conducción en lugar de otros productos como los tubulares para campos petroleros.[23]

Pregunta 10

Con arreglo al sistema de los Estados Unidos para la imposición de medidas de salvaguardia, ¿cuáles son las "autoridades competentes", en el sentido del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias? ¿Incluyen al Presidente de los Estados Unidos? Si no lo incluyen, ¿por qué? En el caso actual, sírvanse especificar precisamente dónde se encuentran las "conclusiones fundamentadas", en el sentido del párrafo 1 del artículo 3. ¿Incluyen las conclusiones del Presidente de los Estados Unidos?

Respuesta

La legislación de los Estados Unidos es sumamente clara en que las "autoridades competentes" a los efectos de las investigaciones sobre salvaguardias de los Estados Unidos comprenden a la USITC y al Presidente.[24] Cada uno tiene sus funciones legales específicas respecto de la determinación sobre el daño grave y la recomendación e imposición de medidas. Corea no ve fundamento alguno para llegar a la conclusión de que, en el sentido del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las constataciones y conclusiones de las "autoridades competentes"

[20] Carta de los Estados Unidos de 23 de abril y respuesta a la pregunta 7, página ii), nota 2 (donde se cita el informe interno, página II-25) ("Todas las imputaciones que tuvieron que hacerse por los productores estadounidenses de tuberías de conducción para informar datos financieros específicamente referidos a sus operaciones con tuberías de conducción se basaron en sus ventas de productos finales o en principios generales de contabilidad generalmente aceptados." Véase el informe de la USITC, página I-31 (donde se explica que "los aumentos de los gastos generales unitarios y de los gastos administrativos, de venta y de carácter general se imputaron en proporción a las ventas respectivas de productos finales o sobre la base de otros métodos de imputación aceptables")) (Corea-6).

[21] Véase la Determinación de la USITC, dictamen de la mayoría sobre el daño, páginas I-30 y 31 (Corea-6).

[22] *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS166/AB/R (22 de diciembre de 2000) ("*Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*"), párrafos 54 y 55.

[23] Véase la Determinación de la USITC, dictamen de la mayoría sobre medidas correctivas, página I-78 (Corea-6).

[24] Véase el título 19 del Código de los Estados Unidos, artículo 2252 (Corea-1).

sobre "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" de una "investigación" no hayan de incluir las constataciones y conclusiones del Presidente.

Pregunta 11

Con respecto a la nota 21 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, ¿cuál es la pertinencia de la afirmación que hacen los Estados Unidos, de que "la capacidad y los desembolsos de capital no figuran entre los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias ..."? ¿Consideran los Estados Unidos que el Grupo Especial está impedido de efectuar constataciones sobre la forma en que la USITC trató la capacidad y los desembolsos de capital, simplemente porque no figuran mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4?

Respuesta

Corea considera que la respuesta a esta pregunta es que las autoridades deben examinar todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable conforme al párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En este caso, Corea efectivamente planteó algunos problemas importantes respecto de esos factores. Además, Corea considera que un aumento de la capacidad anualizada de 25 por ciento entre 1998 y 1999[25] es un dato objetivo, cuantificable y pertinente, ya que ese espectacular aumento de la capacidad coincidió con la caída de la demanda interna y de los precios.

Pregunta 12

Dejando a un lado las circunstancias de hecho del caso presente, ¿consideran los Estados Unidos, como cuestión de principio, que una mejora de los resultados de la rama de producción nacional al final del período pertinente objeto de investigación sería contradictoria con una constatación de existencia de daño grave actual?

Respuesta

Sí: sería contradictoria con una constatación de daño grave actual porque la rama de producción nacional tiene que estar sufriendo un daño grave al "final del período". Aunque Corea no considera que una mejora de los resultados de la rama de producción nacional impida en todos los casos una constatación de existencia de daño grave actual, las autoridades competentes tendrían que explicar cómo podría efectuarse una constatación de existencia de daño grave a pesar de esas condiciones. Si la mejora tiene suficiente importancia, como en este caso, para que la rama de producción nacional haya dejado de hacer frente a una situación de emergencia y se prevé objetivamente que habrá de proseguir su recuperación en vista de las condiciones generales de la competencia, queda excluida una constatación de existencia de daño grave causada por el aumento de las importaciones.

Pregunta 13

En el párrafo 134 de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos afirman que "las empresas declarantes coreanas omitieron hacer constar informaciones objetivas y cuantificables sobre la medida en que se utilizaban tuberías con doble estampado para usos de tuberías corrientes". ¿Procuró la USITC obtener esas informaciones por sí misma?

[25] Véase la Determinación de la USITC, informe interno, página II-22, cuadro 5 (Corea-6); véase la Prueba documental 48A (Tuberías soldadas: capacidad de la rama de producción nacional, consumo aparente y envíos de exportación) (Corea-48A).

Respuesta

En el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación declaró que el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que "las autoridades encargadas de llevar a cabo una ... 'investigación' deben tratar activamente de obtener la información pertinente ... [C]uando las autoridades no tienen ante sí suficiente información para evaluar la posible pertinencia de ese 'otro factor', deben investigar a fondo dicho factor de manera que puedan cumplir sus obligaciones ... con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4".[26]

La cuestión de las tuberías con doble estampado fue planteada y discutida por las empresas declarantes coreanas durante la investigación de la USITC en varias oportunidades. La circunstancia de que se hubiera controvertido durante varios años la adecuada clasificación de tales tuberías era un fuerte indicio de que efectivamente podía tener gran importancia.[27] Si las pruebas presentadas por las empresas declarantes coreanas no satisfacían a la USITC, ésta debió haber investigado el alcance y la debida cuantificación de las tuberías con doble estampado. Tales pruebas incluían: i) una declaración jurada y un testimonio prestado directamente por una persona, el Sr. Smith, con 35 años de experiencia en la industria[28]; ii) una declaración jurada confidencial de un distribuidor con similar experiencia, que confirmaba la estimación del Sr. Smith según la cual entre 70 y 80 por ciento de las tuberías con doble estampado importadas en la costa occidental se vendía para aplicaciones de tuberías corrientes[29]; y iii) los datos sobre cantidades efectivamente exportadas, por fábrica, por especificación y por región, que confirmaban las declaraciones juradas.[30]

Pregunta 14

¿Realizó la USITC algún análisis cuantitativo (como un análisis de regresión o un análisis de elasticidad) sobre los efectos de otros factores, como la crisis del sector del petróleo y el gas y la disminución de las exportaciones de la rama de producción nacional?

Respuesta

No. El análisis jurídico de la USITC sobre la relación causal, y específicamente la investigación sobre los efectos de "otros factores", fue claramente insuficiente y no cumplía lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La USITC no procuró determinar y aislar los efectos de otros factores, como la crisis del sector del petróleo y el gas. Ciertamente no fueron "cuantificados" en forma alguna. Sin embargo, los Estados Unidos afirman que "ponderaron" los efectos comparativos de cada factor (uno por uno). Pero, como lo expuso detalladamente Corea en su escrito de réplica, los Estados Unidos se basaron casi exclusivamente en una comparación de dos períodos para su análisis de la relación causal o "ponderación". Dejando a un lado la validez hipotética de semejante análisis, la comparación realizada efectivamente estuvo cargada de hechos y supuestos viciados.

---

[26] Véase *Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*, párrafos 53 y 55.

[27] Véase la Prueba documental 53 (Comunicación de empresas declarantes japonesas y coreanas posterior a la audiencia sobre el daño (7 de octubre de 1999) (Prueba documental 13) (donde se presenta la exposición de los hechos referentes a este litigio en el Tribunal de Apelaciones de Circuito Federal de los Estados Unidos). Las consecuencias de esta cuestión fueron discutidas tanto en la comunicación previa a la audiencia como en la posterior a ella (Corea-53).

[28] Véase la comunicación previa a la audiencia, Prueba documental 13 (declaración jurada del Sr. Smith) (Corea-53).

[29] Véase la comunicación posterior a la audiencia, Prueba documental 2 (Corea-25).

[30] *Ibid.*, Prueba documental 12 (Corea-53).

Pregunta 15

En el párrafo 104 de su primera comunicación, los Estados Unidos responden al argumento de Corea de que la rama de producción no sufrió daño según lo demuestra un aumento de sus desembolsos de capital durante el período objeto de investigación. Rogamos a los Estados Unidos que expongan también sus observaciones sobre el argumento que presenta Corea en el párrafo 250 de su primera comunicación, de que durante el período objeto de investigación comenzaron sus actividades dos nuevos productores en 1998 y 1999.

Respuesta

Corea considera que esto constituye una prueba sumamente pertinente que confirma que la rama de producción no estaba sufriendo un menoscabo general significativo de la situación. Los productores no entran en una actividad que no promete ningún beneficio económico.[31]

Pregunta 16

En el párrafo 109 de su primera comunicación, los Estados Unidos explican que el aumento de precios de entre 25 y 30 dólares mencionado por Corea bien podría compensar el mayor costo de las materias primas que siguió a la imposición de derechos antidumping sobre el acero laminado en caliente. ¿Afectó la medida antidumping a todas las importaciones de acero laminado en caliente? ¿Qué productos quedaron alcanzados por la medida, o las medidas, de los Estados Unidos sobre el acero laminado en caliente? ¿Hubo otros proveedores de acero laminado en caliente que no resultaron afectados por las medidas antidumping? Por otra parte, en el párrafo 22 de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos mencionan una disminución del precio del acero al carbono laminado en caliente. ¿Se compadece esa disminución de precios con el aumento de los costos de las materias primas mencionado en el párrafo 109 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

La investigación antidumping sobre el acero laminado en caliente abarcó exclusivamente importaciones provenientes del Japón, Rusia y el Brasil. Las importaciones de Rusia y el Brasil son objeto de acuerdos de suspensión, mientras que las importaciones provenientes del Japón están alcanzadas por una medida antidumping.[32]

[31] Los dos productores que entraron en el mercado en 1999 eran *Prudential* y *Northwest Pipe*. Véase la Determinación de la USITC, dictamen discorde de la Sra. Crawford sobre el daño, página I-61, nota 26; véase, por ejemplo, la comunicación previa a la audiencia sobre el daño, páginas 13 y 14, Prueba documental 4 (Corea-56) (comunicado de prensa de *Prudential* de 22 de septiembre de 1999, en que se decía lo siguiente: "Gracias a la mejora de la demanda y de los precios confiamos en alcanzar el equilibrio o lograr un leve beneficio en los resultados de nuestro tercer trimestre, con perspectivas de mayores mejoras en el cuarto trimestre"); véase también la comunicación de las empresas declarantes coreanas posterior a la audiencia sobre medidas correctivas, página 35, Prueba documental 11 (Corea-56) (comunicado de prensa de *Northwest Pipe* de 19 de octubre de 1999, en que se decía lo siguiente: "Hemos tenido mejoras inequívocas de la demanda y de los precios, y prevemos que seguirán produciéndose en el cuarto trimestre ...").

[32] Véase la Determinación de la USITC, dictamen separado sobre el daño, página I-48, nota 88 (Corea-6).

Había otros varios proveedores de acero laminado en caliente en rollos no comprendidos en el asunto antidumping. Según las estadísticas de la Oficina de Censos de los Estados Unidos, había más de 40 exportadores de acero laminado en caliente a los Estados Unidos, entre ellos importantes proveedores, como Corea, el Canadá, Taiwán, Francia, los Países Bajos, etc.[33]

Por último, con respecto a los costos de materias primas y la contradicción entre las afirmaciones de los Estados Unidos sobre el aumento de esos costos que figuran en el párrafo 109 de su primera comunicación escrita y la disminución del costo de las materias primas mencionado en el párrafo 22 de su primera comunicación escrita, los datos presentados a la Comisión confirman claramente que el precio de las materias primas alcanzó un mínimo sin precedentes al final del período objeto de investigación, que explicaba en parte la baja de los precios de las tuberías. Durante el período de enero a junio de 1999 los precios de las materias primas habían disminuido a 244 dólares por tonelada, frente a 276 en el período de enero a junio de 1998 y 290 en la totalidad del año 1998.[34]

Por último, como se señala en la comunicación de Corea, en el momento de la decisión de la USITC los aumentos de precios de las tuberías que se habían anunciado alcanzaban un total de 80 dólares por tonelada.[35]

iii) La exclusión del Canadá y México

Pregunta 17

Según los Estados Unidos, la falta de toda referencia al artículo XIX del GATT en el párrafo 8 b) de su artículo XXIV significa que las medidas de salvaguardia basadas en el artículo XIX "pueden o deben incorporarse en la eliminación general de las 'reglamentaciones comerciales restrictivas' de cualquier zona de libre comercio" (párrafo 216 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). ¿Por qué consideran los Estados Unidos que las medidas de salvaguardia "pueden" (y no "deben") incorporarse en la eliminación de las "reglamentaciones comerciales restrictivas" de cualquier zona de libre comercio? ¿Se desprendería de una interpretación *a contrario sensu* del párrafo 8 b) del artículo XXIV que la imposición de una medida de salvaguardia entre asociados en una zona de libre comercio es incompatible con el concepto de ésta? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

Corea considera que la posición de los Estados Unidos sobre esta cuestión es contradictoria e ilógica. Suponemos que los Estados Unidos asumen esta posición obligados por la circunstancia de que la excepción del TLCAN se aplica caso por caso. La posición de los Estados Unidos parece ser que el artículo XIV del GATT de 1994 no se refiere a la cuestión. Por este motivo, Corea considera que los Estados Unidos no invocan como excepción el párrafo 8 del artículo XXIV.

[33] Véase la Prueba documental 54 (importaciones de productos de acero laminado en caliente de los Estados Unidos) (Corea-54).

[34] Véase la Determinación de la USITC, informe interno, página II-28, cuadro 10 (Corea-6).

[35] Véase la Determinación de la USITC, dictamen discorde de la Sra. Crawford sobre el daño, página I-69, nota 68 (Corea-6); comunicación posterior a la audiencia sobre el daño, Prueba documental 1 (Corea-25); declaración de Corea sobre la solicitud de resolución preliminar formulada por los Estados Unidos (WT/DS202) (11 y 12 de abril de 2001), página 2.

El párrafo 8 b) del artículo XXIV de 1994 tiene algún significado. Una de dos: las medidas del artículo XIX están permitidas entre miembros de zonas de libre comercio, o no lo están. El hecho de que el artículo XIX no figure en el párrafo 8 del artículo XXIV no resuelve la cuestión, como indicó el Órgano de Apelación en el asunto *Turquía - Textiles*.[36]

Pregunta 18

¿Es lógico que las medidas de salvaguardia del artículo XIX no estén permitidas entre asociados en zonas de libre comercio, mientras que sí lo están las medidas del artículo XI, teniendo en cuenta que las primeras pueden tomar la forma de restricciones cuantitativas (del artículo XI)? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

Véase la respuesta de Corea a la pregunta 16 dirigida por el Grupo Especial a la República de Corea.

Pregunta 19

En el asunto *Turquía - Textiles* (WT/DS34), el Órgano de Apelación declaró que la defensa basada en el artículo XXIV del GATT era posible en el caso de una unión aduanera cuando se satisficieran dos condiciones: 1) que la medida impugnada se hubiera introducido con ocasión del establecimiento de una unión aduanera; y 2) que "si no se ... permitiera introducir la medida impugnada se impediría el establecimiento de esa unión aduanera". A este respecto, sírvanse explicar de qué modo se habría impedido el establecimiento del TLCAN si no se hubiera permitido a las partes introducir la exención respecto de las salvaguardias establecida en el artículo 311 a) de la Ley de Aplicación del TLCAN. Si la formación del TLCAN se habría impedido de no autorizarse la exención respecto de las salvaguardias, ¿por qué los miembros del TLCAN no quedaron excluidos automáticamente de las medidas de salvaguardia impuestas por los demás miembros del TLCAN?

Respuesta

No resulta claro, a juicio de Corea, que los Estados Unidos estén invocando como "excepción" en este asunto el artículo XXIV del GATT de 1994. Los Estados Unidos parecen centrar toda su argumentación en el texto de la nota 1 de pie de página del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que no se aplica a la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos.

En realidad, Corea considera que el artículo XXIV del GATT de 1994 no puede ofrecer una defensa cuando el TLCAN dispone expresamente que las salvaguardias deben aplicarse caso por caso.

Pregunta 20

Los Estados Unidos alegan, sobre la base de la última frase de la nota 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que "las cuestiones relacionadas con importaciones dentro de las zonas de libre comercio deben tratarse exclusivamente con arreglo a los artículos pertinentes del GATT de 1994" (párrafo 220 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). A este respecto, sírvanse formular sus observaciones sobre la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* (párrafo 106), en el sentido de que "la nota sólo es pertinente

[36] *Turquía - Restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido*, WT/DS34/AB/R (22 de octubre de 1999), párrafo 64.

cuando una unión aduanera aplica una medida de salvaguardia 'como entidad única o en nombre de un Estado miembro'". ¿Consideran los Estados Unidos que la constatación del Órgano de Apelación no se aplica a la última frase de la nota 1 de pie de página? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

Es imposible interpretar que el dictamen del Órgano de Apelación establece que la última frase de la nota 1 de pie de página es independiente del resto de ella y no está alcanzada por la interpretación del Órgano de Apelación, conforme a la cual "la nota" -no determinadas partes de ellas- "sólo es pertinente cuando una unión aduanera aplica una medida de salvaguardia 'como entidad única o en nombre de un Estado miembro'".[37] El texto del dictamen es totalmente inequívoco. La única cuestión que el Órgano de Apelación no trató es si el artículo XXIV del GATT de 1994 -con independencia de la nota 1 de pie de página- daba o no a la Argentina una defensa respecto de la violación de cualquier otra disposición del GATT de 1994, porque la Argentina no había apelado respecto de esa cuestión. Observamos que los Estados Unidos no parecen invocar como excepción el artículo XXIV.

Pregunta 21

Si la nota 1 de pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias es pertinente en algún sentido a la cuestión de cuáles Miembros pueden ser objeto de una medida de salvaguardia, ¿tiene alguna consecuencia que esa nota figure en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y no en el párrafo 2 de su artículo 2? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

Véase la respuesta de Corea a la pregunta 15 formulada por el Grupo Especial a la República de Corea.

iv) Evolución imprevista de las circunstancias

Pregunta 22

En el párrafo 230 de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos afirman que la caída de los precios del petróleo fue inesperada. ¿A qué momento se refieren los Estados Unidos al hacer esta afirmación? En otras palabras: ¿cuándo era inesperada, o imprevista, la caída de los precios del petróleo?

Respuesta

En primer lugar, Corea observa que los Estados Unidos no hicieron, en su decisión, esfuerzo alguno para cumplir su obligación de identificar la "evolución imprevista de las circunstancias". Por otra parte, el Órgano de Apelación ha determinado que "sólo se [deben] invocar tales 'medidas de urgencia' en situaciones en las que, como consecuencia de obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994, un Miembro importador se encontrase enfrentado a una evolución de las circunstancias que no hubiera 'previsto' o 'esperado' cuando contrajo esas obligaciones".[38] Pretender que un ciclo de períodos de auge y decadencia es imprevisto en una industria que se caracteriza

[37] *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS121/AB/R (14 de diciembre de 1999) ("*Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*"), párrafos 106 a 109 (sin cursivas en el original).

[38] *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 93 (sin subrayar en el original).

tradicionalmente por ciclos de auge y decadencia significa llevar a la aberración el sentido de "imprevista". Esos ciclos no sólo se esperan en la rama de producción, sino que los ciclos de inversión de capital de esa industria demuestran a las claras que tiene conciencia al respecto e invierte en consecuencia.[39]

v) La relación de causalidad

Pregunta 23

¿Demostró la USITC que la crisis del petróleo y el gas no fue una causa de daño más importante que el aumento de las importaciones, como sostuvo, o demostró simplemente que esa crisis no explicaba la totalidad del daño sufrido por la rama de producción nacional? En otras palabras: ¿demostraron los Estados Unidos simplemente que su rama de producción habría sufrido daño también con independencia de la crisis del sector del petróleo y el gas? En caso afirmativo, ¿basta con ello para distinguir los efectos de daño del aumento de las importaciones de los efectos de daño de la crisis del petróleo y el gas? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

Al margen de que ello hubiera sido o no un análisis suficiente, Corea no considera que los Estados Unidos hayan demostrado que la rama de producción habría sufrido daño también con independencia de la crisis del petróleo y el gas. Los Estados Unidos nunca realizaron tal análisis ni se refirieron a esa cuestión. Sólo examinaron si las importaciones eran o no una causa de daño mayor que esa otra causa considerada por sí sola.[40]

La orientación y el orden de la evaluación de los "otros factores" por los Estados Unidos son incompatibles con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La USITC empieza por un análisis de los efectos combinados de otros factores más las importaciones, y determina si en conjunto causan o no "daño".[41] En caso afirmativo, la USITC pasa a examinar si "los efectos del aumento de las importaciones son o no tan grandes o mayores que el efecto de la disminución de la demanda"[42] o cualquier otra causa independiente. Este análisis sigue un orden inverso y no aísla los efectos de los demás factores.

El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige claramente que las importaciones causen un "daño *grave*". Conforme a esa disposición puede haber otros factores que también causan simplemente "daño". Este texto apoya firmemente la idea de que el daño causado por otros factores debe ser aislado específicamente antes de la evaluación del daño grave causado por las importaciones.[43]

---

[39] Véase, en general, la primera comunicación escrita de Corea, párrafos 31 a 33 y 246 a 251; y la Determinación de la USITC, dictamen discorde de la Sra. Crawford sobre el daño, página I-62, nota 33 (Corea-6).

[40] Véase Determinación de la USITC, Dictamen de la mayoría sobre el daño, página I-22 (Corea-6). En el dictamen separado sobre el daño se consideró que la balanza se inclinaba en sentido contrario, llegando a la conclusión inversa respecto de la cuestión del daño actual: se determinó que la crisis del petróleo y el gas era causa mayor de daño actual, pero las importaciones eran mayor causa de amenaza. Véase la Determinación de la USITC, dictamen separado sobre el daño, páginas I-37 y I-44 (Corea-6).

[41] Véase la Determinación de la USITC, dictamen de la mayoría sobre el daño, página I-22 (Corea-6).

[42] *Ibid.*

[43] Véase *Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*, párrafos 68 y 69.

La mayoría de la USITC efectuó un análisis de dos períodos para evaluar la relación causal. Compararon el período de 1994-1996 con el formado por 1998 y el primer semestre de 1999. Sin embargo, comenzaron con una constatación de hecho inexacta respecto de las importaciones. Como observó el Grupo Especial en la primera reunión con las partes, el aumento porcentual de las importaciones entre 1996 y 1997 y el aumento porcentual entre 1997 y 1998 fueron muy comparables, y 1997 fue el mejor año para la rama de producción. La USITC, sin embargo, llegó con criterio simplista a la conclusión de que los efectos de las importaciones eran mucho mayores que los efectos de la crisis del sector del petróleo y el gas porque la presencia de los productos importados era la única diferencia significativa que se presentó a la rama de producción entre 1998-99 y 1994-96.

La mayoría de la USITC también desconoció otras diferencias importantes. En primer lugar, la USITC presumió que los efectos de la crisis del petróleo y el gas podían medirse en su totalidad por referencia al nivel del consumo aparente en 1999. Examinaron entonces exclusivamente el nivel anualizado del consumo en 1999, constatando que no era significativamente inferior al del período de 1994-1996. Este análisis desconocía el hecho muy importante de que se había producido una disminución de 30 por ciento en el consumo aparente desde el primer semestre de 1998.[44] Cabía esperar que una disminución tan importante del consumo causara efectos de daño significativos. En los períodos anteriores no se había registrado ninguna caída similar del consumo.[45] Además, esa disminución coincidió con un aumento de 25 por ciento de la capacidad interna, en términos anualizados, por la incorporación de una nueva capacidad de considerable volumen[46] (los productores estadounidenses proyectaban entonces un aumento de la demanda).[47] Los mercados de exportación también se habían reducido como consecuencia de la disminución mundial de la demanda del sector del petróleo y el gas.

De este modo, la USITC omitió determinar y aislar debidamente los efectos de otras "diferencias" entre esos dos períodos, en particular el aumento de la capacidad, la disminución de los mercados de exportación y el consumo interno.[48] La crisis del petróleo y el gas fue la causa que dio origen a todos esos efectos, y su confluencia causó la declinación de la rama de producción. Los efectos combinados de todos estos factores diluyen de tal modo los efectos de las importaciones que éstas dejaban de tener una relación genuina y "sustancial" con el daño grave.

Pregunta 24

¿Basta una determinación de que la crisis del sector del petróleo no podía explicar la totalidad del daño grave experimentado por la rama de producción nacional para demostrar una relación genuina y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave sufrido por la rama de producción nacional? ¿Se asegura con esa determinación que ninguno de los efectos perjudiciales provocados por la crisis del sector del petróleo y el gas se haya atribuido al aumento de las importaciones? Sírvanse explicarlo.

[44] Los datos indizados de los Estados Unidos muestran que el consumo aparente disminuyó casi 30 por ciento entre el primer semestre de 1998 y el segundo de 1999: véase la carta de los Estados Unidos de 16 de febrero.

[45] *Ibid.*

[46] Véase Corea-48A.

[47] Véase Corea-56.

[48] Véase Corea-48A.

Respuesta

No; no es posible que se asegure, porque el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias sólo exige que esos "otros factores" causen "daño" (las importaciones deben causar un "daño grave"). Por definición, los demás factores no pueden causar la totalidad del daño grave.

Como ya se ha señalado, el análisis de la USITC sigue un orden inverso y no aísla debidamente los efectos de los demás factores. El criterio de los Estados Unidos respecto de la relación causal tampoco permite siquiera que la USITC mida los efectos de cada factor. El método seguido por los Estados Unidos consiste simplemente en comparar los efectos de las importaciones con los de cada una de las demás causas. Hipotéticamente, con el criterio de los Estados Unidos, si existieran 10 causas, entre ellas las importaciones, de las cuales cada una determinara un 10 por ciento del "daño", la USITC podría determinar que las importaciones son la causa sustancial del daño grave porque los efectos de las importaciones "no son menores que los de ninguna otra causa". Sin embargo, en esa hipótesis no podría considerarse que las importaciones guardan una relación "genuina y sustancial" con el daño grave, puesto que de no existir esos otros factores el daño grave podría no haberse producido.[49] Este criterio no se ajusta a las prescripciones del artículo XIX del GATT de 1994 ni al párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Pregunta 25

¿Constató la USITC que el daño era causado por "otros factores" además del deterioro del sector del petróleo y el gas? En caso afirmativo, ¿cómo verificó la USITC que el efecto conjunto de daño provocado por todos esos "otros factores" no excluyera la conclusión de que había una relación genuina y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave?

Respuesta

Véanse las respuestas a las preguntas 23 y 24, *supra*. Además, señalamos que la USITC no investigó adecuadamente la medida en que los productores habían pasado de la fabricación de productos tubulares para campos petroleros a la de tuberías de conducción.[50] Los Estados Unidos estaban obligados a llevar a cabo un análisis más completo del grado en que el desmoronamiento del mercado de los productos tubulares para campos petroleros dio lugar a un desplazamiento hacia la producción de tuberías de conducción distorsionando los resultados financieros de la rama de producción de éstas.[51]

vi) La exención en favor de los países en desarrollo

Pregunta 26

¿Se "aplica" a los países en desarrollo (en el sentido del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias) la medida referente a los tubos?

[49] Véase la segunda expresión de agravios, párrafo 433 (1965) (Corea-58).

[50] Véase *Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*, párrafo 55; véase también Corea-48C (Relación porcentual entre los envíos netos de tuberías de conducción y de productos tubulares para campos petroleros).

[51] Véase *Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*, párrafo 55.

Respuesta

No cabe duda de que la medida de salvaguardia se aplicaría a los países en desarrollo si exportasen por encima de las 9.000 toneladas cortas. Las 9.000 toneladas cortas son un límite arbitrario que no corresponde a los términos del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El texto del artículo 9 indica que la determinación de si un país en desarrollo queda incluido o excluido debe efectuarse en el momento en que se impone la medida, para poder establecer si ésta se le aplica o no. El límite de 9.000 toneladas cortas también es arbitrario porque tiene que ser reconstruido permanentemente sobre la base de los niveles de importación corrientes. Así ocurre particularmente al excluirse a México y el Canadá, con lo que los niveles de las importaciones varían.

Pregunta 27

Con referencia al párrafo 227 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, ¿garantiza la exención de 9.000 toneladas cortas que los países en desarrollo Miembros a los que corresponda un 3 por ciento o menos del total de las importaciones de las tuberías de que se trata no queden sujetos en los Estados Unidos a la medida aplicada a ese producto? ¿Qué ocurre si el volumen de las importaciones de esas tuberías (especialmente las provenientes del Canadá y México) aumenta en tal medida que un país en desarrollo Miembro puede exportar más de 9.000 toneladas cortas a los Estados Unidos y, a pesar de ello, permanece por debajo del umbral del 3 por ciento?

Respuesta

No, con eso no se garantiza que los países en desarrollo Miembros no queden sujetos a la medida referente a los tubos. La medida es un contingente arancelario, con un contingente de 9.000 toneladas cortas y un derecho de aduana de 19 por ciento. El contingente arancelario se aplica igualmente a los países en desarrollo. Si un país en desarrollo exportara 10.000 toneladas cortas al mercado de los Estados Unidos, 1.000 toneladas quedarían sujetas al arancel de 19 por ciento. De este modo, los Estados Unidos no han eximido a los países en desarrollo. Con respecto a la alegación de los Estados Unidos de que 9.000 toneladas cortas representan el límite de 3 por ciento, Corea observa que 9.000 toneladas cortas exceden ampliamente del 3 por ciento de los niveles actuales de importación y podrían encontrarse por debajo de los niveles futuros. Si no se exonera a los países en desarrollo, también se les niega su preferencia con arreglo al artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Estados Unidos no han fijado en este caso el límite global. No existe modo alguno de establecer cuál es el nivel de importaciones que representa el 3 por ciento.

vii) El aumento de las importaciones

Pregunta 28

En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación declaró que el aumento de las importaciones tenía que ser, entre otras condiciones, "lo bastante reciente". ¿En qué grado tiene que ser "reciente" el aumento de las importaciones, en relación con la fecha de la decisión de la autoridad competente de aplicar una medida de salvaguardia? ¿Cuál es el período de tiempo mínimo que una rama de producción nacional necesitaría para presentar una solicitud tras un aumento súbito de las importaciones? En el caso actual, ¿podría la rama de producción estadounidense de tuberías haber presentado una solicitud antes de la fecha en que lo hizo? Sírvanse explicarlo. ¿Podría la USITC haber llegado a su determinación antes de la fecha en que lo hizo? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

Véase la respuesta de Corea a la pregunta 3 dirigida por el Grupo Especial a la República de Corea.

Pregunta 29

Los Estados Unidos alegan en el párrafo 66 de su primera comunicación que una comparación de datos provisionales con los de un período "no coincidente" podría crear distorsiones debido a cambios estacionales de las condiciones del mercado. ¿Consideran los Estados Unidos, entonces, que las tuberías constituyen un producto estacional? Si las tuberías no son un producto estacional, ¿por qué es preciso comparar los datos provisionales con períodos "coincidentes", en lugar de compararlos con el período inmediatamente anterior?

Respuesta

La documentación de la USITC no contiene prueba alguna de que las tuberías de conducción sean un producto estacional.

ANEXO C-2

OBSERVACIONES DE LA REPÚBLICA DE COREA SOBRE LAS RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS A LAS PREGUNTAS FORMULADAS POR EL GRUPO ESPECIAL EN LA SEGUNDA REUNIÓN CON LAS PARTES

1. El Grupo Especial otorgó a las partes la oportunidad de responder a las comunicaciones de 15 de junio de 2001. Antes de seguir adelante, Corea observa que ha presentado sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial y las que los Estados Unidos expusieron a través de sus representantes en la segunda reunión con las partes. Los Estados Unidos, mediante su respuesta escrita, han añadido muy poco. En consecuencia, Corea no repetirá sus argumentos y se limitará fundamentalmente a comentar los nuevos materiales presentados en la respuesta de los Estados Unidos

Preguntas dirigidas a ambas partes

2. Párrafos 8 a 11 de la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 4 formulada por el Grupo Especial en la segunda reunión con las partes ("segunda respuesta de los Estados Unidos"). Corea señala que los Estados Unidos no han alegado ningún perjuicio porque, desde luego, no podían hacerlo. Como se señala en el párrafo 11 de la segunda respuesta de Corea a las preguntas[52], el Órgano de Apelación declaró en el asunto *Tailandia - Perfiles de hierro* que lo que se trata de determinar es si la parte "sufrió [algún] perjuicio debido a una posible falta de claridad en la solicitud de establecimiento de un grupo especial".[53] No se ha alegado aquí, ni se ha acreditado que existiera, ningún perjuicio de esa clase.

3. Como lo indicó debidamente Corea en el párrafo 9 de la "solicitud de establecimiento de un grupo especial"[54], los Estados Unidos no facilitaron a Corea información esencial en que se habían basado para adoptar su decisión. La reclamación de Corea que figura en el párrafo 9 es claramente independiente de sus reclamaciones basadas en los artículos 3 y 4, hechas en el párrafo 1 de su solicitud de establecimiento de un grupo especial en relación con la etapa de la investigación seguida ante la USITC.[55] La naturaleza de la medida y la "forma" en que se determinó que quedara limitada al grado necesario para reparar el daño son la información esencial más básica. Hasta este momento la respuesta de los Estados Unidos se ha limitado a la reducida información que figura en la Proclamación Presidencial.

4. La cuestión referente a la falta de información esencial acerca de la medida ha sido fundamental en este asunto. En su carta de 30 de enero de 2001 dirigida al Grupo Especial, Corea

---

[52] *Respuestas de Corea a las preguntas del Grupo Especial a las partes y observaciones iniciales de Corea sobre las respuestas de los Estados Unidos durante la segunda reunión sustantiva de las partes* (15 de junio de 2001).

[53] *Tailandia - Derechos antidumping sobre los perfiles de hierro y acero sin alear y vigas doble T procedentes de Polonia*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS122/AB/R (12 de marzo de 2001), párrafo 95.

[54] Véase *Estados Unidos - Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea* ("*Estados Unidos - Medidas de salvaguardia referente a los tubos*"), solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Corea ("solicitud de establecimiento de un grupo especial"), WT/DS202/4 (15 de septiembre de 2000), párrafo 9.

[55] Véase *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia referente a los tubos*, solicitud de establecimiento de un grupo especial, párrafo 1.

pidió que el Grupo Especial procurase información en virtud de sus facultades derivadas del párrafo 1 del artículo 13 del ESD, incluso con respecto a la medida.

5. Los Estados Unidos han respondido al Grupo Especial que la obligación de explicar el fundamento de la medida -establecida por el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias- no se extiende a las obligaciones del párrafo 1 del artículo 5. Corea ha discrepado desde el primer momento. La cuestión ha sido planteada y ha sido tratada por ambas partes. No existen fundamentos para aducir perjuicio.

6. Con respecto a la obligación permanente que establece el párrafo 1 del artículo 5, los Estados Unidos cuestionan las expresiones con que se formularon las alegaciones incluidas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Corea. Los Estados Unidos aluden al "tiempo" en que figuran conjugados determinados verbos en la solicitud de establecimiento de un grupo especial como prueba de lo que esa solicitud abarca o no abarca. Tal alegación se contradice claramente con los precedentes del Órgano de Apelación y supone desconocer la distinción hecha por él entre los argumentos y las alegaciones.[56]

Preguntas dirigidas a los Estados Unidos

7. Pregunta 1, párrafo 23 de la segunda respuesta de los Estados Unidos. Los Estados Unidos afirman ahora que "no existe otra documentación que acredite en qué forma aseguraron los Estados Unidos, al aplicar la medida de salvaguardia referente a los tubos, el cumplimiento del párrafo 1 del artículo 5".

8. En las *Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial y Corea*, de fecha 7 de mayo de 2001, en los párrafos 26 a 30, los Estados Unidos admitieron que existen otros documentos preparados durante el proceso de la adopción de la decisión del Presidente. La posición de los Estados Unidos, sin embargo, es que no habrán de comunicarse al Grupo Especial.

9. Pregunta 6, párrafo 37 de la segunda respuesta de los Estados Unidos. Los Estados Unidos parecen discutir si el método de imputación sólo causó cierto grado de distorsión (porque el deterioro registrado en las tuberías de conducción y en los productos tubulares para campos petroleros fue similar) o causó mucha distorsión porque los productos tubulares para campos petroleros sufrieron un deterioro mucho más precipitado que las tuberías de conducción. (Corea ha demostrado que, en realidad, lo ocurrido fue lo segundo.) De cualquier modo, la omisión de separar adecuadamente los efectos de la declinación debida a los productos tubulares para campos petroleros constituyó un error y llevó a exagerar el deterioro de los indicadores de la rama de producción de tuberías de conducción. La USITC nunca llevó a cabo tal análisis, sino que se limitó a defender el método seguido como "verificado" por el personal de la USITC. Corea considera que el Grupo Especial debe llegar a la conclusión de que la base de datos de la USITC no podía servir de fundamento para una decisión sobre existencia o amenaza de daño grave debido a las importantes distorsiones de los datos y la omisión de aislar debidamente el "producto similar" (véase la respuesta de Corea en el párrafo 21).

10. Por otra parte, discrepamos con la observación de los Estados Unidos según la cual la integrante de la Comisión, Sra. Crawford, "interpretaba erróneamente datos basados en normas AISI". La prueba documental 48C de Corea, que utiliza datos sobre envíos mensuales según la norma AISI

[56] Véase *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS98/AB/R (14 de diciembre de 1999), párrafo 123; *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS27/AB/R (9 de septiembre de 1997), párrafos 141 a 143. ("El párrafo 2 del artículo 6 del ESD exige que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se especifiquen no los *argumentos*, pero sí las *alegaciones*, de forma suficiente para que la parte contra la que se dirige la reclamación ... [pueda] conocer los fundamentos de derecho de la reclamación.")

en los que se basó la USITC y que figuran en la prueba documental 3 de los Estados Unidos, demuestra que los envíos internos de productos tubulares para campos petroleros tuvieron en 1998 y 1999 una declinación más aguda que los envíos internos de tuberías de conducción.[57] La gráfica es correcta y demuestra que la distribución de los costos sobre la base de las ventas de productos tubulares para campos petroleros y tuberías de conducción que realizó la empresa da lugar a una imputación excesiva de costos a las tuberías por la sencilla razón de que los productos tubulares para campos petroleros registraron en ese período una caída más precipitada.

11. Pregunta 8, párrafo 40. Corea considera que nunca se llevó a cabo un análisis adecuado sobre *Geneva Steel*. Además, los Estados Unidos no dieron respuesta a la pregunta del Grupo Especial acerca de cuáles habrían sido los ingresos de explotación de la rama de producción sin los gastos correspondientes al cierre del horno de fundición de *Geneva Steel* y su posterior quiebra.

12. Pregunta 10, párrafo 42 de la segunda respuesta de los Estados Unidos. Los Estados Unidos reiteran su acusación de que Corea "ha reconocido" que ciertas circunstancias eran imprevistas. Corea no ha reconocido ni reconoce que los Estados Unidos hayan cumplido su obligación respecto de la "evolución imprevista de las circunstancias".

13. Como se señala en los párrafos 147 a 149 del escrito de réplica de Corea, el aumento de las importaciones tiene que tener por causa la "evolución imprevista de las circunstancias".[58] La crisis del sector del petróleo y el gas, que causó una declinación temporal de los indicadores de la rama de producción, acerca de lo cual Corea está de acuerdo, no causó un aumento de las importaciones. En realidad dio lugar a que las importaciones también disminuyeran. Desde luego, es de esto que se trata.

14. Corea formuló su reclamación respecto de la evolución imprevista de las circunstancias en el párrafo 2 de su "solicitud de establecimiento de un grupo especial"[59] y los Estados Unidos no niegan que omitieron formular una constatación sobre evolución imprevista de las circunstancias en su determinación, infringiendo lo dispuesto en el artículo XIX.[60]

15. Otras cuestiones: capacidad: párrafo 49 de la segunda respuesta de los Estados Unidos. Los Estados Unidos hacen referencia al cuestionario de la USITC, en el cual la capacidad de producción media se define en los siguientes términos:

> *Capacidad de producción media*. Nivel de producción que sus establecimientos podían contar razonablemente con alcanzar durante los períodos especificados. Suponga condiciones de funcionamiento normales (con el equipo y la maquinaria instalados y en condiciones de funcionar, niveles de actividad normales (en horas por semana y semanas por año) y las deducciones que correspondan por interrupciones,

[57] Véase Corea-Prueba documental 48C (Corea-48C) y la segunda respuesta de los Estados Unidos, párrafo 31.

[58] Escrito de réplica de Corea (7 de mayo de 2001), párrafos 147 a 149.

[59] Véase *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia referente a los tubos*, solicitud de establecimiento de un grupo especial, párrafo 2.

[60] Véase *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS177/AB/R (1º de mayo de 2001), párrafo 74.

> mantenimiento, reparaciones y limpieza; y una combinación de productos que sea característica o representativa).[61]

16. La definición precedente no impone a los productores nacionales un método uniforme. Por el contrario, el método de imputación efectiva queda a discreción de cada productor y se explica en las respuestas confidenciales del cuestionario. La determinación de la USITC no hace mención alguna del cierre de plantas durante el segundo semestre de 1998. Sin embargo, según dice la USITC en el cuadro 5 de su determinación, la capacidad de producción nacional en 1998 y 1999 fue la siguiente:

1º semestre de 1998	**2º semestre de 1998**	**1º semestre de 1999**
656.714	480.668*	708.952
* 1.137.382 (capacidad de 1998) - 656.714 (1º semestre de 1998) = 480.668		

Fuente: Informe de la USITC, cuadro 5, página II-22, Corea-6.

17. Resulta difícil creer que la industria nacional disminuyera 176.046 toneladas en el segundo semestre de 1998 -pero sin que la USITC lo notara- para saltar después en un incremento de 228.284 toneladas (47,5 por ciento) en el primer semestre de 1999. Esto no tiene sentido alguno, teniendo en cuenta la naturaleza de la industria de que se trata. Por lo tanto, corresponde anualizar los datos de 1999 para obtener un cuadro preciso de la medida en que aumentó la capacidad entre 1998 y 1999 (25 por ciento). La capacidad no podía incrementarse un 8 por ciento entre el primer semestre de 1998 y 1999, como sostienen los Estados Unidos. Tampoco pudo aumentar en un 47,5 por ciento, que es el incremento aducido entre el segundo semestre de 1998 y el primero de 1999. Aumentó en un 25 por ciento entre 1998 y 1999, en parte debido a la inauguración de nuevas plantas. Ese aumento de la capacidad impulsó los precios a la baja.

18. Otras preguntas referentes a las tuberías con doble estampado: párrafos 50 a 52 de la segunda respuesta de los Estados Unidos. Los Estados Unidos sugieren que la cuestión de las tuberías con doble estampado era un tema nuevo que se planteó por primera vez en las comunicaciones de las empresas declarantes previas a la audiencia.

19. La verdad es que el tema de la utilización de tuberías con doble estampado era perfectamente conocido por la USITC ya antes de iniciarse la investigación sobre este caso. Así, en su informe interno previo a la audiencia, la USITC observó lo siguiente sobre el doble y triple estampado por los productores estadounidenses:

> En algunos casos, la imputación de valores y costos de las ventas a las tuberías soldadas de conducción y a las corrientes se complicaba por el doble (o triple) estampado. Por ejemplo, las tuberías de conducción y las tuberías corrientes soldadas con triple estampado que *** vendió en 1994 eran físicamente un mismo producto. En tales condiciones, según las autoridades de la empresa, el uso final del producto es la única forma de distinguir las tuberías soldadas de conducción de las tuberías corrientes.[62]

20. Señalamos que la USITC parece tratar las tuberías con doble o triple estampado producidas por fabricantes nacionales como tuberías de conducción o como tuberías corrientes según su

[61] Información general, instrucciones y definiciones para los cuestionarios de la Comisión, *Circular Welded Carbon Quality Line Pipe, Inv. No. TA-201-70*, página 6.

[62] Informe interno previo a la audiencia, *Circular Welded Carbon Quality Line Pipe, Inv. No. TA-201-70* (21 de septiembre de 1999), página I-25; texto idéntico en Determinación de la USITC, informe interno, página II-25 (Corea-6).

utilización. Observamos, asimismo, que la USITC, a pesar de ese conocimiento anterior, no pidió que los compradores indicaran el porcentaje de sus compras de tubería con doble o triple estampado que habían usado como tuberías corrientes y como tuberías de conducción. Un aspecto digno de mencionarse de paso, a este respecto, es la diferencia del trato dado por la USITC a los testigos de los solicitantes y de las empresas declarantes. La USITC desconoció totalmente al testigo de las empresas declarantes coreanas, cuyo testimonio también se prestaba bajo juramento y tenía, además, el apoyo de una declaración jurada confidencial complementaria[63] y de la cantidad real de tuberías con doble estampado importadas por cada puerto.[64]

21. Por añadidura, la propia rama de producción nacional de los Estados Unidos parece no haber tratado siempre las tuberías con doble o triple estampado como "tuberías de conducción". A los efectos de distribuir los costos y las ventas, la rama de producción estadounidense parece haber basado la asignación a tuberías corrientes o a tuberías de conducción en el "uso final" de esas tuberías. Corea considera que esto representa otra distorsión de los datos sobre las ventas y los costos, ya que la USITC, en lo referente a las importaciones, trató todas las tuberías con doble o triple estampado como "tuberías de conducción". Esto pone de relieve aún más el problema metodológico que se plantea con la distribución hecha por la USITC de los datos sobre los costos.

22. Por último, la USITC efectúa como procedimiento de rutina un seguimiento y un pedido de información complementaria de los cuestionarios iniciales. Como lo admiten los Estados Unidos en sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial, la USITC pidió específicamente información adicional a los datos de los productores japoneses en el caso de las tuberías de tipo ártico y de acero aleado, que trató como "un complemento de las respuestas al cuestionario de los productores japoneses".[65] Evidentemente, no se siguió igual procedimiento respecto de la cuestión de las tuberías con doble estampado.

23. Otras cuestiones: la determinación de las "autoridades competentes" y los dictámenes de la Comisión; párrafos 57 a 63 de la segunda respuesta de los Estados Unidos.

24. La posición de los Estados Unidos parece ser que las "autoridades competentes" solamente abarcan a la USITC y a aquellos de sus miembros que han tomado una decisión positiva sobre la que pueda basarse una medida de salvaguardia.

25. El Acuerdo sobre Salvaguardias no respalda en modo alguno semejante interpretación restrictiva, y las obligaciones derivadas de él no dependen de la estructura del proceso de adopción de decisiones en los Estados Unidos o en cualquier otro Estado Miembro. En primer lugar, "autoridades competentes" es una expresión claramente usada para referirse a las entidades a las que se ha encomendado la responsabilidad de las medidas de salvaguardia. La composición de tal entidad no puede variar según las determinaciones que adopte en uno u otro caso. Según la teoría de los Estados Unidos, las "autoridades competentes", en los Estados Unidos, serían tres miembros de la Comisión en un caso (el de la "decisión positiva" con tres votos afirmativos y tres negativos), y la totalidad de los seis en una decisión unánime. Tal teoría no tiene apoyo alguno. El Acuerdo sobre Salvaguardias toma por marco la entidad, y no a las personas que componen la USITC. Del mismo modo, según la teoría de los Estados Unidos, el Presidente no estaría comprendido en las "autoridades competentes", a pesar de que evidentemente es él quien resuelve en definitiva si se adopta o no una medida de salvaguardia.

---

[63] Véase la comunicación de empresas declarantes japonesas y coreanas posterior a la audiencia, presentada como Prueba documental 2 (Corea-25).

[64] *Ibid*., Prueba documental 12 (Corea-62).

[65] Segunda respuesta de los Estados Unidos, párrafo 48.