

**ORGANIZACIÓN MUNDIAL
DEL COMERCIO**

WT/DS415/R
WT/DS416/R
WT/DS417/R
WT/DS418/R
31 de enero de 2012
(12-0542)

Original: español

**REPÚBLICA DOMINICANA – MEDIDAS DE
SALVAGUARDIA SOBRE LAS IMPORTACIONES
DE SACOS DE POLIPROPILENO Y
TEJIDO TUBULAR**

Informe Final del Grupo Especial

ÍNDICE

Página

I.	INTRODUCCIÓN	1
A.	SOLICITUD DE CELEBRACIÓN DE CONSULTAS.....	1
B.	ESTABLECIMIENTO Y COMPOSICIÓN DEL GRUPO ESPECIAL	1
C.	PARTICIPACIÓN DE TERCEROS	2
D.	ACTUACIONES DEL GRUPO ESPECIAL.....	3
II.	ELEMENTOS DE HECHO	4
A.	LA LEGISLACIÓN NACIONAL APLICABLE EN LA REPÚBLICA DOMINICANA	4
1.	Legislación nacional en materia de salvaguardias	4
2.	Legislación nacional en materia arancelaria	5
B.	MEDIDAS IMPUGNADAS Y PRODUCTOS EN CUESTIÓN	6
C.	PROCEDIMIENTO CONDUCTO POR LA AUTORIDAD COMPETENTE	7
1.	Inicio de la investigación	7
2.	Determinación preliminar	7
3.	Determinación definitiva	8
III.	SOLICITUDES DE CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES	10
A.	RECLAMANTES.....	10
B.	REPÚBLICA DOMINICANA	12
IV.	ARGUMENTOS DE LAS PARTES	13
V.	ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS	14
VI.	REEXAMEN INTERMEDIO.....	14
A.	CAMBIOS EN LA DESCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS DE HECHO	14
B.	CAMBIOS EN LA SECCIÓN DE CONSTATAIONES	14
C.	CAMBIOS EN LA SECCIÓN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	18
D.	CORRECCIONES DE MENOR IMPORTANCIA Y ADICIÓN DE REFERENCIAS	19
VII.	CONSTATAIONES	19
A.	CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS	19
1.	Norma de examen	20
2.	Interpretación de las normas relevantes de los acuerdos	23
3.	Carga de la prueba.....	24
4.	Medida provisional	25
B.	LA CUESTIÓN DE SI EL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994 Y EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS SON APLICABLES A LA PRESENTE DIFERENCIA	26
1.	Principales argumentos de las partes	26
(a)	República Dominicana.....	26
(b)	Reclamantes	29
2.	Principales argumentos de los terceros.....	32
(a)	Colombia.....	32

(b)	Estados Unidos	33
(c)	Nicaragua	33
(d)	Unión Europea	33
3.	Evaluación del Grupo Especial.....	35
(a)	Comentario introductorio	35
(b)	La cuestión de si las medidas impugnadas suspenden obligaciones contenidas en el artículo I:1 del GATT de 1994.....	37
(c)	La cuestión de si las medidas impugnadas suspenden obligaciones contenidas en el artículo II:1 b), segunda frase, del GATT de 1994	41
(d)	Conclusión	45
C.	OBJECIONES PRELIMINARES PLANTEADAS POR LA REPÚBLICA DOMINICANA	46
1.	Jurisdicción del Grupo Especial para resolver la controversia sobre la base de acuerdos no abarcados	46
(a)	Principales argumentos de las partes	46
(b)	Principales argumentos de los terceros	47
(c)	Evaluación del Grupo Especial	47
2.	Otras objeciones preliminares planteadas por la República Dominicana	47
(a)	Principales argumentos de las partes	47
(b)	Principales argumentos de los terceros	50
(c)	Evaluación del Grupo Especial	50
D.	LA CUESTIÓN DE SI LA MEDIDA PROVISIONAL Y LA MEDIDA DEFINITIVA SON INCOMPATIBLES CON EL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994 Y CON DIVERSAS DISPOSICIONES DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS	50
1.	La cuestión de si la autoridad competente actuó de manera incompatible con obligaciones bajo los acuerdos abarcados en cuanto a la determinación de una evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de obligaciones del GATT	51
(a)	Principales argumentos de las partes	51
(b)	Principales argumentos de los terceros	54
(c)	Evaluación del Grupo Especial	55
2.	La cuestión de si la autoridad competente actuó de manera incompatible con obligaciones bajo los acuerdos abarcados al definir la rama de producción nacional	63
(a)	Principales argumentos de las partes	63
(b)	Principales argumentos de los terceros	68
(c)	Evaluación del Grupo Especial	69
(d)	Conclusión	78
3.	La cuestión de si la autoridad competente actuó de manera incompatible con obligaciones bajo los acuerdos abarcados en cuanto a la determinación de un incremento de las importaciones en términos absolutos y en términos relativos.....	79
(a)	Principales argumentos de las partes	79
(b)	Principales argumentos de los terceros	82
(c)	Evaluación del Grupo Especial	83

4.	La cuestión de si la autoridad competente actuó de manera incompatible con obligaciones bajo los acuerdos abarcados en cuanto a la determinación de un daño grave a la rama de producción nacional.....	92
(a)	Principales argumentos de las partes	92
(b)	Principales argumentos de los terceros	95
(c)	Evaluación del Grupo Especial	96
5.	La cuestión de si la autoridad competente actuó de manera incompatible con obligaciones bajo los acuerdos abarcados en cuanto a la determinación de una relación de causalidad entre el incremento de importaciones y el daño grave.....	113
(a)	Principales argumentos de las partes	114
(b)	Principales argumentos de los terceros	117
(c)	Evaluación de los hechos	118
E.	LA CUESTIÓN DE SI LA REPÚBLICA DOMINICANA ACTUÓ DE MANERA INCOMPATIBLE CON OBLIGACIONES BAJO LOS ACUERDOS ABARCADOS EN CUANTO A LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS IMPUGNADAS Y AL NO CUMPLIR CON CIERTAS OBLIGACIONES PROCESALES	120
1.	La cuestión de si la autoridad competente actuó de manera incompatible con obligaciones bajo los acuerdos abarcados al no cumplir con el principio de <i>paralelismo</i> y con el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.....	121
(a)	Principales argumentos de las partes	121
(b)	Principales argumentos de los terceros	122
(c)	Evaluación del Grupo Especial	123
2.	La cuestión de si la República Dominicana actuó de manera incompatible con obligaciones bajo los acuerdos abarcados al no cumplir con ciertas obligaciones procesales.....	131
(a)	Principales argumentos de las partes	132
(b)	Principales argumentos de los terceros	133
(c)	Evaluación del Grupo Especial	134
F.	TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO	141
VIII.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	142

LISTAS DE ANEXOS

ANEXO A

RESÚMENES DE LAS PRIMERAS COMUNICACIONES ESCRITAS DE LAS PARTES

Contenido		Página
A-1	Resumen de la primera comunicación escrita de los reclamantes	A-2
A-2	Resumen de la primera comunicación escrita de la República Dominicana	A-11

ANEXO B

COMUNICACIONES DE LOS TERCEROS O RESÚMENES DE LAS MISMAS

Contenido		Página
B-1	Resumen de la comunicación de Colombia	B-2
B-2	Resumen de la comunicación de los Estados Unidos	B-10
B-3	Comunicación de Nicaragua	B-16
B-4	Resumen de la comunicación de Panamá	B-19
B-5	Comunicación de Turquía	B-22
B-6	Resumen de la comunicación de la Unión Europea	B-24

ANEXO C

DECLARACIONES ORALES DE LAS PARTES DURANTE LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA O RESÚMENES DE LAS MISMAS

Contenido		Página
C-1	Resumen de la declaración oral inicial de los reclamantes	C-2
C-2	Resumen de la declaración oral inicial de la República Dominicana	C-11
C-3	Declaración oral final de los reclamantes	C-17
C-4	Declaración oral final de la República Dominicana	C-19

ANEXO D

DECLARACIONES ORALES DE LOS TERCEROS DURANTE LA SESIÓN ESPECIAL DE LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA

Contenido		Página
D-1	Resumen de la declaración oral de Colombia	D-2
D-2	Declaración oral de los Estados Unidos	D-6
D-3	Declaración oral de Panamá	D-8
D-4	Declaración oral de Turquía	D-10
D-5	Declaración oral de la Unión Europea	D-12

ANEXO E

RESÚMENES DE LAS SEGUNDAS COMUNICACIONES ESCRITAS DE LAS PARTES

Contenido		Página
E-1	Resumen de la segunda comunicación escrita de los reclamantes	E-2
E-2	Resumen de la segunda comunicación escrita de la República Dominicana	E-11

ANEXO F

DECLARACIONES ORALES DE LAS PARTES DURANTE LA SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA O RESÚMENES DE LAS MISMAS

Contenido		Página
F-1	Resumen de la declaración oral inicial de la República Dominicana	F-2
F-2	Resumen de la declaración oral inicial de los reclamantes	F-9
F-3	Declaración oral final de la República Dominicana	F-19
F-4	Declaración oral final de los reclamantes	F-21

ANEXO G

SOLICITUD DE ESTABLECIMIENTO DEL GRUPO ESPECIAL

Contenido		Página
G-1	Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Costa Rica, documento WT/DS415/7 (22 de diciembre de 2010)	G-2
G-2	Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Guatemala, documento WT/DS416/7 (22 de diciembre de 2010)	G-7
G-3	Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Honduras, documento WT/DS417/7 (6 de enero de 2011)	G-12
G-4	Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por El Salvador, documento WT/DS418/7 (6 de enero de 2011)	G-17

ANEXO H

COMUNICACIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

Contenido		Página
H	Comunicación del Grupo Especial en respuesta a la solicitud de resolución preliminar presentada por la República Dominicana (12 de mayo de 2011)	H-2

CUADRO DE ASUNTOS CITADOS EN EL PRESENTE INFORME

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Argentina – Calzado (CE)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Argentina – Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado</i> , WT/DS121/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000
<i>Argentina – Calzado (CE)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Argentina – Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado</i> , WT/DS121/R, adoptado el 12 de enero de 2000, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS121/AB/R
<i>Argentina – Duraznos en conserva</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Argentina – Medida de salvaguardia definitiva sobre las importaciones de duraznos en conserva</i> , WT/DS238/R, adoptado el 15 de abril de 2003
<i>Argentina – Textiles y prendas de vestir</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Argentina – Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos</i> , WT/DS56/AB/R y Corr.1, adoptado el 22 de abril de 1998
<i>Brasil – Aeronaves</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Brasil – Programa de financiación de las exportaciones para aeronaves</i> , WT/DS46/R, adoptado el 20 de agosto de 1999, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS46/AB/R
<i>Brasil – Coco desecado</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Brasil – Medidas que afectan al coco desecado</i> , WT/DS22/AB/R, adoptado el 20 de marzo de 1997
<i>Brasil – Coco desecado</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Brasil – Medidas que afectan al coco desecado</i> , WT/DS22/R, adoptado el 20 de marzo de 1997, confirmado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS22/AB/R
<i>Canadá – Automóviles</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Canadá – Determinadas medidas que afectan a la industria del automóvil</i> , WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB/R, adoptado el 19 de junio de 2000
<i>Canadá – Productos lácteos (párrafo 5 del artículo 21 – Nueva Zelandia y los Estados Unidos II)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Canadá – Medidas que afectan a la importación de leche y a las exportaciones de productos lácteos – Segundo recurso de Nueva Zelandia y los Estados Unidos al párrafo 5 del artículo 21 del ESD</i> , WT/DS103/AB/RW2, WT/DS113/AB/RW2, adoptado el 17 de enero de 2003
<i>CE – Banano III</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas – Régimen para la importación, venta y distribución de bananos</i> , WT/DS27/AB/R, adoptado el 25 de septiembre de 1997
<i>CE – Elementos de fijación (China)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas – Medidas antidumping definitivas sobre determinados elementos de fijación de hierro o acero procedentes de China</i> , WT/DS397/R y Corr.1, adoptado el 28 de julio de 2011, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS397/AB/R
<i>CE – Hormonas</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas – Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)</i> , WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adoptado el 13 de febrero de 1998
<i>CE – Preferencias arancelarias</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas – Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo</i> , WT/DS246/AB/R, adoptado el 20 de abril de 2004

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>CE – Preferencias arancelarias</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas - Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo</i> , WT/DS246/R, adoptado el 20 de abril de 2004, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS246/AB/R
<i>CE – Ropa de cama (párrafo 5 del artículo 21 – India)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas – Derechos antidumping sobre las importaciones de ropa de cama de algodón originarias de la India – Recurso de la India al párrafo 5 del artículo 21 del ESD</i> , WT/DS141/AB/RW, adoptado el 24 de abril de 2003
<i>CE – Subvenciones a la exportación de azúcar (Australia)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas – Subvenciones a la exportación de azúcar, Reclamación de Australia</i> , WT/DS265/R, adoptado el 19 de mayo de 2005, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R
<i>CE – Subvenciones a la exportación de azúcar (Brasil)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas – Subvenciones a la exportación de azúcar, Reclamación del Brasil</i> , WT/DS266/R, adoptado el 19 de mayo de 2005, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R
<i>CE – Subvenciones a la exportación de azúcar (Tailandia)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas – Subvenciones a la exportación de azúcar, Reclamación de Tailandia</i> , WT/DS283/R, adoptado el 19 de mayo de 2005, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R
<i>CE – Salmón (Noruega)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas – Medida antidumping sobre el salmón de piscifactoría procedente de Noruega</i> , WT/DS337/R, adoptado el 15 de enero de 2008, y Corr.1
<i>CE y determinados Estados miembros – Grandes aeronaves civiles</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas y determinados Estados miembros – Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles</i> , WT/DS316/R, adoptado el 1º de junio de 2011, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS316/AB/R
<i>Chile – Sistema de bandas de precios</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Chile – Sistema de bandas de precios y medidas de salvaguardia aplicados a determinados productos agrícolas</i> , WT/DS207/AB/R, adoptado el 23 de octubre de 2002
<i>Chile – Sistema de bandas de precios</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Chile – Sistema de bandas de precios y medidas de salvaguardia aplicados a determinados productos agrícolas</i> , WT/DS207/R, adoptado el 23 de octubre de 2002, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS207AB/R
<i>China – Materias primas</i>	Informes del Grupo Especial, <i>China – medidas relativas a la exportación de diversas materias primas</i> , WT/DS394/R y Corr.1, WT/DS395/R y Corr.1, WT/DS398/R y Corr.1, distribuidos a los Miembros de la OMC el 5 de julio de 2011 [apelación en curso]
<i>China – Partes de automóviles</i>	Informes del Órgano de Apelación, <i>China – Medidas que afectan a las importaciones de partes de automóviles</i> , WT/DS339/AB/R, WT/DS340/AB/R, WT/DS342/AB/R, adoptados el 12 de enero de 2009
<i>China – Publicaciones y productos audiovisuales</i>	Informe del Grupo Especial, <i>China – Medidas que afectan a los derechos comerciales y los servicios de distribución respecto de determinadas publicaciones y productos audiovisuales de esparcimiento</i> , WT/DS363/R y Corr.1, adoptado el 19 de enero de 2010, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS363/AB/R

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Corea – Productos lácteos</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Corea – Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos</i> , WT/DS98/AB/R y Corr.1, adoptado el 12 de enero de 2000
<i>Corea – Productos lácteos</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Corea – Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos</i> , WT/DS98/R y Corr.1, adoptado el 12 de enero de 2000, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS98/AB/R
<i>Estados Unidos – Acero inoxidable (México)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Medidas antidumping definitivas sobre el acero inoxidable procedente de México</i> , WT/DS344/AB/R, adoptado el 20 de mayo de 2008
<i>Estados Unidos – Acero laminado en caliente</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Medidas antidumping sobre determinados productos de acero laminado en caliente procedentes del Japón</i> , WT/DS184/AB/R, adoptado el 23 de agosto de 2001
<i>Estados Unidos – Algodón americano (upland)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Subvenciones al algodón americano (upland)</i> , WT/DS267/AB/R, adoptado el 21 de marzo de 2005
<i>Estados Unidos – Aves de corral (China)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos – Determinadas medidas que afectan a las importaciones de aves de corral procedentes de China</i> , WT/DS392/R, adoptado el 25 de octubre de 2010
<i>Estados Unidos – Camarones</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón</i> , WT/DS58/AB/R, adoptado el 6 de noviembre de 1998
<i>Estados Unidos – Camisas y blusas de lana</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India</i> , WT/DS33/AB/R, adoptado el 23 de mayo de 1997, y Corr.1
<i>Estados Unidos – Cordero</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia</i> , WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, adoptado el 16 de mayo de 2001
<i>Estados Unidos – Cordero</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos – Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia</i> , WT/DS177/R, WT/DS178/R, adoptado el 16 de mayo de 2001, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R
<i>Estados Unidos – Derechos antidumping y compensatorios (China)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Derechos antidumping y compensatorios definitivos sobre determinados productos procedentes de China</i> , WT/DS379/AB/R, adoptado el 25 de marzo de 2011
<i>Estados Unidos – Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Exámenes por extinción de las medidas antidumping impuestas a los artículos tubulares para campos petrolíferos procedentes de la Argentina</i> , WT/DS268/AB/R, adoptado el 17 de diciembre de 2004
<i>Estados Unidos – Gasolina</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Pautas para la gasolina reformulada y convencional</i> , WT/DS2/AB/R, adoptado el 20 de mayo de 1996

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Estados Unidos – Gluten de trigo</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas</i> , WT/DS166/AB/R, adoptado el 19 de enero de 2001
<i>Estados Unidos – Gluten de trigo</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos – Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas</i> , WT/DS166/R, adoptado el 19 de enero de 2001, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS166/AB/R
<i>Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles (segunda reclamación)</i> , WT/DS353/R, distribuido a los Miembros de la OMC el 31 de marzo de 2011 [apelación en curso]
<i>Estados Unidos – Hilados de algodón</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Medida de salvaguardia de transición aplicada a los hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán</i> , WT/DS192/AB/R, adoptado el 5 de noviembre de 2001
<i>Estados Unidos – Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los semiconductores para memorias dinámicas de acceso aleatorio (DRAM) procedentes de Corea</i> , WT/DS296/AB/R, adoptado el 20 de julio de 2005
<i>Estados Unidos – Juegos de azar</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Medidas que afectan al suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas</i> , WT/DS285/AB/R, adoptado el 20 de abril de 2005, y Corr.1
<i>Estados Unidos – Ley de 1916</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Ley Antidumping de 1916</i> , WT/DS136/AB/R, WT/DS162/AB/R, adoptado el 26 de septiembre de 2000
<i>Estados Unidos – Ley de 1916 (CE)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos – Ley Antidumping de 1916, Reclamación presentada por las Comunidades Europeas</i> , WT/DS136/R y Corr.1 y 2, adoptado el 26 de septiembre de 2000, confirmado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS136/AB/R, WT/DS162/AB/R
<i>Estados Unidos – Ley de 1916 (Japón)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos – Ley Antidumping de 1916, Reclamación presentada por el Japón</i> , WT/DS162/R y Add.1, adoptado el 26 de septiembre de 2000, confirmado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS136/AB/R, WT/DS162/AB/R
<i>Estados Unidos – Madera blanda IV</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Determinación definitiva en materia de derechos compensatorios con respecto a determinada madera blanda procedente del Canadá</i> , WT/DS257/AB/R, adoptado el 17 de febrero de 2004
<i>Estados Unidos – Madera blanda VI (párrafo 5 del artículo 21 – Canadá)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Investigación de la Comisión de Comercio Internacional respecto de la madera blanda procedente del Canadá – Recurso del Canadá al párrafo 5 del artículo 21 del ESD</i> , WT/DS277/AB/RW, adoptado el 9 de mayo de 2006, y Corr.1
<i>Estados Unidos – Neumáticos (China)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Medidas que afectan a las importaciones de determinados neumáticos (llantas neumáticas) para vehículos de pasajeros y camionetas procedentes de China</i> , WT/DS399/AB/R, adoptado el 5 de octubre de 2011

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero</i> , WT/DS248/AB/R, WT/DS249/AB/R, WT/DS251/AB/R, WT/DS252/AB/R, WT/DS253/AB/R, WT/DS254/AB/R, WT/DS258/AB/R, WT/DS259/AB/R, adoptado el 10 de diciembre de 2003
<i>Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero</i>	Informes del Grupo Especial, <i>Estados Unidos – Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero</i> , WT/DS248/R / WT/DS249/R / WT/DS251/R / WT/DS252/R / WT/DS253/R / WT/DS254/R / WT/DS258/R / WT/DS259/R, adoptados el 10 de diciembre de 2003, modificados por el informe del Órgano de Apelación WT/DS248/AB/R, WT/DS249/AB/R, WT/DS251/AB/R, WT/DS252/AB/R, WT/DS253/AB/R, WT/DS254/AB/R, WT/DS258/AB/R, WT/DS259/AB/R
<i>Estados Unidos – Tubos</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea</i> , WT/DS202/AB/R, adoptado el 8 de marzo de 2002
<i>Estados Unidos – Tubos</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos – Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea</i> , WT/DS202/R, adoptado el 8 de marzo de 2002, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS202/AB/R
<i>Guatemala – Cemento II</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Guatemala – Medida antidumping definitiva aplicada al cemento Portland gris procedente de México</i> , WT/DS156/R, adoptado el 17 de noviembre de 2000
<i>India – Patentes (Estados Unidos)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>India – Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura</i> , WT/DS50/AB/R, adoptado el 16 de enero de 1998
<i>Japón – Bebidas alcohólicas II</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Japón – Impuestos sobre las bebidas alcohólicas</i> , WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, adoptado el 1º de noviembre de 1996
<i>México – Medidas antidumping sobre el arroz</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>México – Medidas antidumping definitivas sobre la carne de bovino y el arroz, Reclamación con respecto al arroz</i> , WT/DS295/AB/R, adoptado el 20 de diciembre de 2005
<i>México – Medidas antidumping sobre el arroz</i>	Informe del Grupo Especial, <i>México – Medidas antidumping definitivas sobre la carne de bovino y el arroz, Reclamación con respecto al arroz</i> , WT/DS295/R, adoptado el 20 de diciembre de 2005, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS295/AB/R
<i>México – Impuestos sobre los refrescos</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>México – Medidas fiscales sobre los refrescos y otras bebidas</i> , WT/DS308/AB/R, adoptado el 24 de marzo de 2006

**LISTA DE LAS ABREVIATURAS UTILIZADAS EN
EL PRESENTE INFORME**

Abreviatura	Explicación
Acuerdo Antidumping	Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
aviso público final	Aviso público de la Comisión relativo a la aplicación de la medida definitiva
aviso público preliminar	Aviso público de la Comisión relativo a la aplicación de la medida provisional
CARICOM	Mercado Común del Caribe
CNA	Consumo nacional aparente
Comisión	Comisión Reguladora de Prácticas Desleales en el Comercio y Sobre Medidas de Salvaguardias de la República Dominicana
DEI	Departamento de Investigaciones
División Sacos	División Sacos de la empresa FERSAN
ESD	Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias
FERSAN	Fertilizantes Santo Domingo, C. por A.
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GATT de 1994	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
informe técnico final	Informe Técnico Final de fecha 13 de julio de 2010 emitido por el DEI
informe técnico inicial	Informe Técnico Inicial de fecha 20 de noviembre de 2009 emitido por el DEI
informe técnico preliminar	Informe Técnico Preliminar de marzo de 2010 emitido por el DEI
<i>Ley 146-00</i>	Ley No. 146-00 de Reforma Arancelaria
<i>Ley 1-02</i>	Ley No. 1-02 Sobre Prácticas Desleales de Comercio y Medidas de Salvaguardas
arancel NMF	arancel de trato de la nación más favorecida
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSD	Órgano de Solución de Diferencias
RD-CAFTA	Tratado de libre comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos
<i>Reglamento de la Ley 1-02</i>	Reglamento de Aplicación de la Ley No. 1-02 Sobre Prácticas Desleales en el Comercio y Medidas de Salvaguardias
Resolución definitiva	Resolución CDC-RD-SG-089-2010 de la Comisión, de fecha 5 de octubre de 2010
Resolución inicial	Resolución CDC-RD-SG-046-2009 de la Comisión, de fecha 15 de diciembre de 2009
Resolución preliminar	Resolución CDC-RD-SG-061-2010 de la Comisión, de fecha 16 de marzo de 2010
TLC	Tratado de libre comercio
TLC Centroamérica-República Dominicana	Acuerdo de libre comercio entre Centroamérica y la República Dominicana
TLC RD-CAFTA	Acuerdo de libre comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos

I. INTRODUCCIÓN

A. SOLICITUD DE CELEBRACIÓN DE CONSULTAS

1.1 El 15 de octubre de 2010 Costa Rica y Guatemala, el 18 de octubre Honduras y el 19 de octubre El Salvador solicitaron, cada uno de ellos por separado, la celebración de consultas con la República Dominicana, de conformidad con el artículo 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), el artículo XXII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994) y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias, con respecto a las medidas de salvaguardia provisional y definitiva impuestas por la República Dominicana sobre las importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular, así como a la investigación que dio lugar a la imposición de dichas medidas.¹

1.2 El 22 de octubre de 2010 Panamá solicitó, mediante comunicaciones separadas, que se le asociara a las consultas solicitadas por Costa Rica, Guatemala, Honduras y El Salvador con la República Dominicana.² El 25 de octubre Guatemala y el 26 de octubre Costa Rica, Honduras y El Salvador también solicitaron, cada uno, ser asociado a las consultas solicitadas por cada uno de los otros reclamantes con la República Dominicana.³ La República Dominicana aceptó las solicitudes de asociación de consultas presentadas por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá.⁴

1.3 Las consultas se celebraron los días 16 y 17 de noviembre de 2010, pero las partes no llegaron a una solución mutuamente satisfactoria. El 15 de diciembre Costa Rica y Guatemala, y el 20 de diciembre Honduras y El Salvador (los reclamantes) solicitaron mediante comunicaciones separadas al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) que estableciera un grupo especial de conformidad con el artículo 6 del ESD y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵

B. ESTABLECIMIENTO Y COMPOSICIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

1.4 En su reunión del 7 de febrero de 2011, el OSD estableció un Grupo Especial único en respuesta a las solicitudes presentadas por Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras, de conformidad con el artículo 6 del ESD. El mandato del Grupo Especial es el siguiente:

Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados invocados por las partes en la diferencia, el asunto sometido al OSD por Costa Rica en el documento WT/DS415/7, por El Salvador en el documento WT/DS418/7, por Guatemala en el documento WT/DS416/7 y por Honduras en el documento

¹ Solicitudes de celebración de consultas presentadas respectivamente por Costa Rica, Guatemala, Honduras y El Salvador, documentos WT/DS415/1, WT/DS416/1, WT/DS417/1 y WT/DS418/1 (todos de 21 de octubre de 2010) (solicitud de consultas).

² Solicitudes de asociación a las consultas, documentos WT/DS415/2, WT/DS416/2, WT/DS417/2 y WT/DS418/2 (todos de 27 de octubre de 2010).

³ Solicitudes de asociación a las consultas, documentos WT/DS415/5, WT/DS417/5 y WT/DS418/5; WT/DS416/3, WT/DS417/3 y WT/DS418/3; WT/DS415/4, WT/DS416/5 y WT/DS418/4; y WT/DS415/3, WT/DS416/4 y WT/DS417/4 (todos de 29 de octubre de 2010).

⁴ Aceptación por la República Dominicana de las solicitudes de asociación a las consultas, documentos WT/DS415/6, WT/DS416/6, WT/DS417/6 y WT/DS418/6 (todos de 5 de noviembre de 2010).

⁵ Solicitudes de establecimiento de un grupo especial, documentos WT/DS415/7 (22 de diciembre de 2010), WT/DS416/7 (22 de diciembre de 2010), WT/417/7 (6 de enero de 2011) y WT/DS418/7 (6 de enero de 2011) (solicitud de establecimiento del grupo especial).

WT/DS417/7, y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos.⁶

1.5 A raíz de la solicitud presentada conjuntamente por los reclamantes, de conformidad con el artículo 8.7 del ESD, el 11 de marzo de 2011 el Director General estableció la composición del Grupo Especial de la siguiente manera:

Presidente: Sr. Pierre Pettigrew

Miembros: Sra. Enie Neri de Ross
Sra. Gisela Bolívar

C. PARTICIPACIÓN DE TERCEROS

1.6 China, Colombia, Costa Rica (con respecto a las diferencias WT/DS416, WT/DS417 y WT/DS418), El Salvador (con respecto a las diferencias WT/DS415, WT/DS416 y WT/DS417), los Estados Unidos, Guatemala (con respecto a las diferencias WT/DS415, WT/DS417 y WT/DS418), Honduras (con respecto a las diferencias WT/DS415, WT/DS/416 y WT/DS418), Nicaragua, Panamá, Turquía y la Unión Europea se reservaron el derecho de participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.

1.7 El 14 de marzo de 2011 Colombia solicitó al Grupo Especial que ampliara sus derechos de tercero para tener adicionalmente la oportunidad de: tener acceso a las comunicaciones escritas, a las versiones escritas de los argumentos orales y a las pruebas presentadas en la segunda reunión sustantiva; estar presente en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, y presentar argumentos orales y formular preguntas en dicha reunión; y recibir copias del resumen de los argumentos en la parte expositiva del Informe. Luego de haber escuchado las opiniones de otros terceros (los Estados Unidos, Nicaragua, Panamá y la Unión Europea) y de las partes, el 5 de abril el Grupo Especial rechazó la solicitud de Colombia e indicó que en su Informe expondría los motivos que le llevaron a adoptar esa decisión.

1.8 En su decisión, el Grupo Especial tomó en consideración los siguientes aspectos: i) Colombia ha sido expresamente excluida por la República Dominicana de la aplicación de las medidas impugnadas, junto a otros Miembros países en desarrollo; ii) en opinión del Grupo Especial, Colombia no acreditó la existencia de circunstancia alguna de hecho que la colocara en una situación particular frente a la parte demandada con respecto a otros terceros; iii) en opinión del Grupo Especial, Colombia tampoco acreditó la existencia de razones por las cuales los derechos que tiene como tercero, bajo el ESD y los procedimientos de trabajo adoptados por el Grupo Especial, no serían suficientes para permitirle tutelar sus intereses en la presente diferencia; iv) la concesión de derechos adicionales hubiera podido resultar en el presente caso en retrasos en el calendario o en imponer cargas adicionales a las partes en la diferencia; v) consultadas al respecto, ninguna de las partes en el procedimiento respaldó la solicitud de Colombia para que se le concedieran derechos adicionales a los contenidos en el ESD y los procedimientos de trabajo adoptados por el Grupo Especial; vi) ninguno de los terceros expresó su respaldo a la petición de Colombia, salvo para solicitar que, si el Grupo Especial acordaba derechos adicionales, los mismos fueran extendidos a todos los terceros; y vii) el Grupo Especial considera importante evitar el riesgo de que la concesión

⁶ Constitución del Grupo Especial, documento WT/DS415/8, WT/DS416/8, WT/DS417/8 y WT/DS418/8 (14 de marzo de 2011).

de derechos adicionales a uno o más terceros difumina indebidamente la distinción establecida en el ESD entre los derechos de las partes y los derechos de los terceros.⁷

1.9 De conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial, los días 13 y 16 de mayo de 2011 el Grupo Especial recibió comunicaciones escritas de los siguientes terceros: Colombia, los Estados Unidos, Nicaragua, Panamá, Turquía y la Unión Europea. El 16 de junio el Grupo Especial se reunió con los terceros en una sesión reservada de la reunión sustantiva con las partes. En dicha reunión, Colombia, los Estados Unidos, Panamá, Turquía y la Unión Europea realizaron presentaciones orales. El Grupo Especial formuló preguntas a los terceros y recibió respuestas de Colombia, los Estados Unidos, Turquía y la Unión Europea en fecha 30 de junio.

D. ACTUACIONES DEL GRUPO ESPECIAL

1.10 Luego de haber consultado a las partes, el 25 de marzo de 2011 el Grupo Especial adoptó los procedimientos de trabajo y el calendario de esta diferencia. A solicitud de la República Dominicana, el 5 de abril el Grupo Especial adoptó procedimientos de trabajo adicionales relativos a la protección de información comercial confidencial (ICC) que pudiera ser presentada durante el curso de este procedimiento. A solicitud de las partes, el Grupo Especial decidió que sus procedimientos se desarrollarían en idioma español; los terceros tuvieron la opción de presentar sus escritos y argumentos en cualquiera de los idiomas de trabajo de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

1.11 El 20 de abril de 2011 la República Dominicana solicitó al Grupo Especial que emitiera una resolución preliminar determinando que el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias no son aplicables a la presente diferencia y que, por lo tanto, la misma carece de objeto. En la misma comunicación la República Dominicana solicitó que el Grupo Especial suspendiera el presente procedimiento hasta que emitiera su resolución preliminar y, por lo tanto, pospusiera los plazos previstos en el calendario, incluyendo el plazo dentro del cual la República Dominicana debía entregar su primera comunicación escrita. Luego de haber escuchado la opinión de los reclamantes, el 12 de mayo el Grupo Especial comunicó a las partes que consideraba improcedente pronunciarse mediante una resolución preliminar con respecto a la aplicabilidad del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias a la presente diferencia. El Grupo Especial consideró improcedente suspender el procedimiento y posponer los plazos previstos en el calendario. El Grupo Especial comunicó que se pronunciaría respecto de las cuestiones planteadas por la República Dominicana en su Informe final, para lo cual invitó a las partes y a los terceros a que desarrollaran sus argumentos respecto de las cuestiones planteadas por la República Dominicana.

1.12 De conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial, las partes presentaron sus primeras comunicaciones escritas el 1º de abril y 3 de mayo de 2011, respectivamente. Las partes presentaron sus segundas comunicaciones escritas el 7 de julio. La primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes se celebró los días 15 y 16 de junio; la segunda reunión sustantiva se celebró los días 26 y 27 de julio. El Grupo Especial formuló preguntas a las partes y recibió respuestas de las partes en fecha 30 de junio y 8 de agosto, así como en fecha 15 de agosto

⁷ El Grupo Especial tuvo en cuenta las decisiones anteriores de otros grupos especiales en los asuntos *CE – Subvenciones a la exportación de azúcar (Australia)*, *CE – Subvenciones a la exportación de azúcar (Brasil)*, *CE – Subvenciones a la exportación de azúcar (Tailandia)*, *Estados Unidos – Algodón americano (upland)*, *CE – Preferencias arancelarias, Estados Unidos – Ley de 1916 (CE)*, *Estados Unidos – Ley de 1916 (Japón)*, *CE – Banano III* y *Estados Unidos – Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)*.

comentarios de cada una de las partes a las respuestas suministradas por la otra parte. A su vez, los reclamantes formularon, a través del Grupo Especial, preguntas a la República Dominicana que fueron respondidas.

1.13 El Grupo Especial presentó a las partes la parte expositiva (hechos y argumentación) del Informe final el 19 de agosto de 2011. En la misma fecha, el Grupo Especial comunicó a Colombia, los Estados Unidos, Nicaragua, Panamá, Turquía y la Unión Europea que la parte expositiva contendría el resumen de los argumentos de cada uno de ellos. El 31 de agosto y el 2 de septiembre la República Dominicana y los reclamantes, respectivamente, presentaron observaciones y solicitaron la revisión y aclaración de ciertos aspectos de la parte expositiva del Informe.

1.14 El Grupo Especial presentó a las partes su Informe provisional el 19 de octubre de 2011. El 2 de noviembre los reclamantes y la República Dominicana presentaron observaciones escritas y solicitaron la revisión de ciertos aspectos del Informe provisional. Ninguna de las partes solicitó una reunión con el Grupo Especial sobre las cuestiones identificadas en sus observaciones. El 16 de noviembre cada una de las partes presentó comentarios por escrito sobre los comentarios realizados por la otra parte.

1.15 El Grupo Especial presentó a las partes su Informe definitivo el 23 de noviembre de 2011.

II. ELEMENTOS DE HECHO

A. LA LEGISLACIÓN NACIONAL APLICABLE EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

1. Legislación nacional en materia de salvaguardias

2.1 La legislación nacional de la República Dominicana en materia de salvaguardias se encuentra contenida en la Ley No. 1-02 Sobre Prácticas Desleales de Comercio y Medidas de Salvaguardas (*Ley 1-02*)⁸, y en el Reglamento de Aplicación de la Ley No. 1-02 Sobre Prácticas Desleales en el Comercio y Medidas de Salvaguardias (*Reglamento de la Ley 1-02*).⁹ Dichos instrumentos constituyen la implementación del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994 a nivel nacional.¹⁰

2.2 De acuerdo con la *Ley 1-02*, la Comisión Reguladora de Prácticas Desleales en el Comercio y sobre Medidas de Salvaguardias (Comisión) es la autoridad competente en la República Dominicana para realizar las investigaciones y para determinar la aplicación de medidas de salvaguardia.¹¹ El Departamento de Investigación de la Comisión (DEI) presenta los resultados de sus investigaciones y formula propuestas y recomendaciones a la Comisión y es el responsable del registro, clasificación, notificaciones, procedimientos de audiencias, verificación de la documentación, mantenimiento de archivos y controles de los procedimientos utilizados para cada caso.¹²

2.3 La *Ley 1-02* define a las "medidas de salvaguardas" como aquellas destinadas temporalmente a regular las importaciones, que tienen por objeto prevenir o remediar un daño grave a una rama de

⁸ Prueba documental RDO-11.

⁹ Prueba documental RDO-26.

¹⁰ República Dominicana, respuesta a las preguntas Nos. 31 y 32 del Grupo Especial.

¹¹ Artículo 7 de la *Ley 1-02*, prueba documental RDO-11.

¹² Artículo 4 del *Reglamento de la Ley 1-02*, prueba documental RDO-26.

producción y facilitar el ajuste a los productores nacionales.¹³ Según la *Ley 1-02*, las "medidas de salvaguardas" se aplicarán cuando las importaciones de un producto, independientemente de su origen, se incrementen en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realicen en condiciones tales que causan o amenazan causar daño a una rama de la producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. Dichas medidas se aplican al producto sin discriminar por razón de su origen.¹⁴ De acuerdo con el *Reglamento de la Ley 1-02*, el término "salvaguardas", tanto en el *Reglamento de la Ley 1-02* como en la propia *Ley 1-02*, tendrá un sentido equivalente al término "salvaguardias" en el Acuerdo de la OMC sobre Salvaguardias.¹⁵

2.4 En cuanto a la forma que adoptarán las medidas de salvaguardia en la República Dominicana, la *Ley 1-02* establece que podrán consistir en un incremento de aranceles, contingentes arancelarios o cupos máximos.¹⁶

2.5 La *Ley 1-02* establece las reglas sobre la aplicación de medidas de salvaguardia y los procedimientos de notificación y consultas ante la OMC.¹⁷ El procedimiento y la obligación de notificación al Comité de Salvaguardias de la OMC también se desarrollan en el *Reglamento de la Ley 1-02*.¹⁸

2.6 La *Ley 1-02* y el *Reglamento de la Ley 1-02* establecen la posibilidad de excluir a los productos originarios de países en desarrollo de la aplicación de medidas de salvaguardia, cuando la parte que corresponda a estos en las importaciones realizadas por la República Dominicana no exceda del 3%, a condición de que los países en desarrollo con una participación en las importaciones menor del 3% no representen en conjunto más del 9% de las importaciones totales del producto en cuestión.¹⁹

2. Legislación nacional en materia arancelaria

2.7 La legislación nacional en la República Dominicana en materia arancelaria se encuentra contenida en la Ley No. 146-00 de Reforma Arancelaria (*Ley 146-00*).²⁰ A través de la *Ley 146-00* se modifica la Ley 14-93, de fecha 26 de agosto de 1993, que aprueba el Arancel de Aduanas de la República Dominicana. La designación y codificación de las mercancías quedan definidas en el Anexo I de la *Ley 146-00*. Su estructura se basa en la Nomenclatura de la Versión Única en Español del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.²¹ Los gravámenes *ad valorem* a pagar por los productos importados a la República Dominicana se detallan en el Anexo I de la *Ley 146-00*.²² Bajo los términos contenidos en dicho anexo, el arancel de trato de la nación más favorecida (arancel NMF) aplicable al tejido tubular, clasificado en la línea arancelaria 5407.20.20, es

¹³ Artículo 57 de la *Ley 1-02*, prueba documental RDO-11.

¹⁴ Artículo 58 de la *Ley 1-02*, prueba documental RDO-11.

¹⁵ Artículo 18, fracción xxviii del *Reglamento de la Ley 1-02*, prueba documental RDO-26.

¹⁶ Artículo 73 de la *Ley 1-02*, prueba documental RDO-11.

¹⁷ Título IV (artículos 57 a 81) de la *Ley 1-02*, prueba documental RDO-11. Véase también, República Dominicana, respuesta a las preguntas Nos. 31 y 32 del Grupo Especial.

¹⁸ Capítulo II de la Parte IV del *Reglamento de la Ley 1-02*, prueba documental RDO-26.

¹⁹ Artículo 72 de la *Ley 1-02*, prueba documental RDO-11; artículo 272 del *Reglamento de la Ley 1-02*, prueba documental RDO-26.

²⁰ *Ley 146-00*, prueba documental CEGH-22.

²¹ Artículo 1 de la *Ley 146-00*, prueba documental CEGH-22.

²² Artículo 2 de la *Ley 146-00*, prueba documental CEGH-22.

del 14% *ad valorem*, mientras que el arancel NMF aplicable a los sacos de polipropileno, clasificados en la línea arancelaria 6305.33.90, es del 20% *ad valorem*.²³

2.8 De acuerdo con la *Ley 146-00*, la Comisión de Estudios Arancelarios del Ministerio de Hacienda tiene la función de recomendar al Poder Ejecutivo ajustes convenientes a los gravámenes establecidos en dicha Ley. El Poder Ejecutivo posteriormente envía las recomendaciones pertinentes al Congreso Nacional, quien finalmente realiza los ajustes que estima convenientes a los gravámenes.²⁴ Bajo lo dispuesto en la *Ley 146-00*, "queda totalmente prohibido establecer impuestos que graven al comercio exterior por vía administrativa".²⁵

B. MEDIDAS IMPUGNADAS Y PRODUCTOS EN CUESTIÓN

2.9 La presente diferencia trata sobre las medidas de salvaguardia provisional y definitiva impuestas por la República Dominicana a importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular, así como sobre la investigación que fundamenta ambas medidas. Más específicamente, las medidas impugnadas comprenden:

- (a) La medida provisional de salvaguardia, adoptada mediante la Resolución CDC-RD-SG-061-2010 de la Comisión, de fecha 16 de marzo de 2010 (Resolución preliminar)²⁶;
- (b) la medida definitiva de salvaguardia, adoptada mediante la Resolución CDC-RD-SG-089-2010 de la Comisión, de fecha 5 de octubre de 2010 (Resolución definitiva)²⁷; y
- (c) la investigación tramitada por la Comisión y por el DEI.

2.10 Las medidas provisional y definitiva se aplican a las importaciones de los siguientes productos:

- (a) Tejido tubular, clasificado en la línea arancelaria 5407.20.20 del Arancel de Aduanas de la República Dominicana y allí descrito como "Tejido de hilado de filamentos sintéticos de polipropileno", el cual se utiliza para la elaboración de sacos; y
- (b) sacos de polipropileno, clasificados en la línea arancelaria 6305.33.90 del Arancel de Aduanas de la República Dominicana y allí descritos como "Sacos (bolsas) y talegas para envasar y los demás", los cuales se utilizan para el empaque de productos, incluyendo productos alimenticios, agroindustriales e industriales.

2.11 La República Dominicana ha consolidado ante la OMC los aranceles para los productos correspondientes a cada una de estas líneas arancelarias a un nivel del 40% *ad valorem*.²⁸ Las

²³ Fragmentos de la *Ley 146-00* por medio de la cual se aprueba el Arancel de Aduanas de la República Dominicana, prueba documental CEGH-27.

²⁴ Artículo 5 de la *Ley 146-00*, prueba documental CEGH-22.

²⁵ Artículo 7 de la *Ley 146-00*, prueba documental CEGH-22.

²⁶ Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5.

²⁷ Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9.

²⁸ República Dominicana, solicitud de resolución preliminar, párr. 42.

medidas impugnadas no están cubiertas por registro alguno de "demás derechos o cargas" hecho por la República Dominicana en la columna 6 de su lista de concesiones en la OMC.²⁹

C. PROCEDIMIENTO CONDUCTIDO POR LA AUTORIDAD COMPETENTE

1. Inicio de la investigación

2.12 El 20 de julio de 2009 la empresa Fertilizantes Santo Domingo, C. por A. (FERSAN) solicitó a la Comisión la apertura de una investigación para la imposición de una medida de salvaguardia definitiva del 74,3% durante un período de tres años y, con urgencia y como medida precautelar, la imposición de una salvaguardia provisional del 40% sobre las importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular realizadas bajo las líneas arancelarias 6305.33.10, 6305.33.90 y 5407.20.20 del Arancel General de la República Dominicana.³⁰

2.13 Sobre la base del Informe Técnico Inicial de fecha 20 de noviembre de 2009 emitido por el DEI (informe técnico inicial)³¹, el 15 de diciembre la Comisión emitió la Resolución CDC-RD-SG-046-2009, a través de la cual declaró el inicio de una investigación para la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular realizadas bajo las partidas arancelarias 6305.33.10, 6305.33.90 y 5407.20.20 del Arancel General de la República Dominicana, provenientes de todos los orígenes (Resolución inicial). El 17 de diciembre la Comisión publicó el aviso de apertura de la investigación.³²

2.14 El 18 de diciembre de 2009 la República Dominicana notificó al Comité de Salvaguardias de la OMC, de conformidad con el artículo 12.1(a) del Acuerdo sobre Salvaguardias, que su autoridad competente había iniciado un procedimiento sobre salvaguardias.³³

2.15 El período de investigación fue el comprendido entre los años 2006 a 2009.³⁴

2. Determinación preliminar

2.16 Sobre la base del Informe Técnico Preliminar emitido por el DEI (informe técnico preliminar)³⁵, el 16 de marzo de 2010 la Comisión emitió la Resolución preliminar, mediante la cual decidió continuar la investigación e imponer medidas provisionales de 38% *ad valorem* por 200 días a las importaciones de tejido tubular y sacos de polipropileno correspondientes a las líneas arancelarias 5407.20.20 y 6305.33.90 del Arancel de Aduanas de la República Dominicana, excluyendo de la investigación a las bolsas de polietileno clasificadas bajo la línea 6305.33.10 por considerar que estas últimas no eran fabricadas por el productor nacional.³⁶ En la misma Resolución preliminar, la Comisión decidió, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre

²⁹ República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 183 del Grupo Especial.

³⁰ Solicitud de inicio de investigación presentada por la empresa FERSAN y respuesta al formulario para empresas productoras solicitantes, Investigación de Salvaguardia General OMC, prueba documental CEGH-12, p. 1.

³¹ Informe inicial, prueba documental CEGH-3.

³² Aviso, Investigación de Salvaguardia General de Tejido de Hilado de Filamento Sintético y Sacos de Polietileno y Polipropileno (15 de diciembre de 2009), prueba documental CEGH-4.

³³ Notificación, documento G/SG/N/6/DOM/3 (14 de enero de 2010), prueba documental CEGH-17.

³⁴ República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 173 del Grupo Especial.

³⁵ Informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7.

³⁶ Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5.

Salvaguardias, excluir de la aplicación de la medida provisional a las importaciones provenientes de Colombia, Indonesia, México y Panamá, por ser países en desarrollo que en conjunto representan un 1,21% de las importaciones investigadas.³⁷ El 25 de marzo la Comisión publicó el aviso relativo a la aplicación de la medida provisional (aviso público preliminar).³⁸

2.17 El 26 de marzo de 2010 la República Dominicana notificó al Comité de Salvaguardias de la OMC, de conformidad con los artículos 6, 9.1, 12.1(b) y 12.1(c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, la adopción de la medida provisional de salvaguardia.³⁹

2.18 El 30 de marzo de 2010 la Comisión aprobó un *Addendum* a la Resolución preliminar para especificar que la medida provisional: (i) se aplicaría del 1° de abril hasta el 17 de octubre de 2010; y (ii) no sería aplicable a las mercancías "originarias" (el texto en la Resolución preliminar dice "provenientes") de Colombia, Indonesia, México y Panamá.⁴⁰

3. Determinación definitiva

2.19 Sobre la base del Informe Técnico Final de fecha 13 de julio de 2010 emitido por el DEI (informe técnico final)⁴¹, el 5 de octubre la Comisión emitió la Resolución definitiva, que constituye la decisión final en torno a la investigación para la aplicación de una medida de salvaguardia definitiva. Mediante esta Resolución, la Comisión aprobó de manera definitiva un derecho del 38% *ad valorem* sobre las importaciones de tejido tubular y sacos de polipropileno, clasificados en las líneas arancelarias 5407.20.20 y 6305.33.90, a partir del 18 de octubre del 2010 y hasta el 20 de abril de 2012, sujeto a un proceso de desmonte semestral. En la misma Resolución definitiva la Comisión decidió, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 de la *Ley 1-02*, en el artículo 272.I del *Reglamento de la Ley 1-02*, y en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, excluir de la aplicación de la medida definitiva a las importaciones originarias de Colombia, Indonesia, México y Panamá, por ser países en desarrollo que en conjunto representan un 1,21% de las importaciones investigadas. Según los términos de la Resolución definitiva y las explicaciones adicionales suministradas por la República Dominicana, la medida se aplicaría de la siguiente manera⁴²:

Fecha	Línea arancelaria	Tasa aplicable	Origen
18 de octubre de 2010 al 18 de abril de 2011	5407.20.20	14%	Derecho aplicable a las importaciones de Colombia, Indonesia, México y Panamá
		38%	Derecho aplicable a todos los demás orígenes
	6305.33.90	20%	Derecho aplicable a las importaciones de Colombia, Indonesia, México y Panamá
		38%	Derecho aplicable a todos los demás orígenes

³⁷ Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5.

³⁸ Aviso, Investigación de Salvaguardia General de Tejido Tubular y Sacos de Polipropileno (25 de marzo de 2010), prueba documental CEGH-8.

³⁹ Notificación, documento G/SG/N/7/DOM/1, G/SG/N/8/DOM/1, G/SG/N/11/DOM/1 (6 de abril de 2010), prueba documental CEGH-18.

⁴⁰ *Addendum* a la Resolución preliminar, prueba documental CEGH-6.

⁴¹ Informe técnico final, prueba documental CEGH-10.

⁴² Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9; reclamantes, respuesta a las preguntas Nos. 30 y 179 del Grupo Especial; República Dominicana, respuesta a las preguntas Nos. 30 y 179 del Grupo Especial.

Fecha	Línea arancelaria	Tasa aplicable	Origen
19 de abril de 2011 al 19 de octubre de 2011	5407.20.20	14%	Derecho aplicable a las importaciones de Colombia, Indonesia, México y Panamá
		28%	Derecho aplicable a todos los demás orígenes
	6305.33.90	20%	Derecho aplicable a las importaciones de Colombia, Indonesia, México y Panamá
		28%	Derecho aplicable a todos los demás orígenes
20 de octubre de 2011 al 20 de abril de 2012	5407.20.20	14%	Derecho aplicable a todos los orígenes
	6305.33.90	20%	Derecho aplicable a todos los orígenes

2.20 A partir del 21 de abril de 2012, las importaciones de los productos en cuestión originarias de los países miembros del Mercado Común del Caribe (CARICOM) y de los países partes del acuerdo de libre comercio entre Centroamérica y la República Dominicana (TLC Centroamérica-República Dominicana) y partes del acuerdo de libre comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (TLC RD-CAFTA) estarían libres del pago de derechos en aduana. En el caso de los demás orígenes, a partir de esta última fecha, las importaciones de tejido tubular, clasificado en la línea arancelaria 5407.20.20, quedarían sujetas al pago del arancel NMF equivalente al 14% *ad valorem*, y las importaciones de sacos de polipropileno, clasificados en la línea arancelaria 6305.33.90, quedarían sujetas al pago del arancel NMF equivalente al 20% *ad valorem*.⁴³

2.21 El 6 de octubre de 2010 la Comisión publicó el aviso relativo a la aplicación de la medida definitiva (aviso público final).⁴⁴

2.22 El 8 de octubre de 2010 la República Dominicana notificó al Comité de Salvaguardias de la OMC, de conformidad con los artículos 12.4 y 12.1 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias, la Resolución definitiva y la adopción de la medida definitiva de salvaguardia.⁴⁵

2.23 El 19 de abril de 2011 la República Dominicana presentó ante el Grupo Especial copia de la Resolución CDC-RD-SG-105-2011 del 13 de abril, a través de la cual la Comisión señaló que, de acuerdo con el calendario de desmonte contenido en la Resolución definitiva, la medida de salvaguardia aplicable a las importaciones de tejido tubular y sacos de polipropileno, a partir de esa fecha y hasta el 19 de octubre de 2011 sería de 28% *ad valorem*. La Resolución

⁴³ Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9; reclamantes, respuesta a las preguntas Nos. 30 y 179 del Grupo Especial; República Dominicana, respuesta a las preguntas Nos. 30 y 179 del Grupo Especial.

⁴⁴ Aviso, Investigación de Salvaguardia General del Tejido Tubular y Sacos de Polipropileno (6 de octubre de 2010), prueba documental CEGH-11.

⁴⁵ Notificación, documento G/SG/N/7/DOM/1/Suppl.1 y G/SG/N/8/DOM/1/Suppl.1 (13 de octubre de 2010), prueba documental CEGH-19. Este documento fue sustituido por el documento G/SG/N/8/DOM/1/Suppl.2, G/SG/N/10/DOM/1 y G/SG/N/11/DOM/1/Suppl.1 (18 de octubre de 2010), prueba documental CEGH-21.

CDC-RD-SG-105-2011 confirma que el siguiente tramo de desmonte iniciaría a partir del 20 de octubre de 2011 de conformidad con lo señalado en la Resolución definitiva.⁴⁶

2.24 El 27 de octubre de 2011 la República Dominicana presentó ante el Grupo Especial copia de la Resolución CDC-RD-SG-109-2011 del 17 de octubre, a través de la cual la Comisión resolvió mantener, hasta el 20 de abril de 2012, la aplicación de un derecho de 28% *ad valorem* a las importaciones de tejido tubular y sacos de polipropileno. La Resolución CDC-RD-SG-109-2011 explica que se basa en la facultad de la Comisión para analizar el comportamiento de las importaciones de los productos relevantes y, antes de cada etapa de desmonte en el calendario de liberalización progresiva, determinar si procede acelerar o revisar el proceso de dicho desmonte.⁴⁷ La República Dominicana ha aclarado que, a pesar de esta revisión, la medida de salvaguardia aplicable a las importaciones de tejido tubular y sacos de polipropileno expiraría el 20 de abril de 2012 y que las importaciones originarias de Colombia, Indonesia, México y Panamá seguirían estando exceptuadas de la aplicación de la medida.⁴⁸ A la luz de la revisión aprobada mediante la Resolución CDC-RD-SG-109-2011, la medida se aplicaría de la siguiente manera:

Fecha	Línea arancelaria	Tasa aplicable	Origen
18 de octubre de 2010 al 18 de abril de 2011	5407.20.20	14%	Derecho aplicable a las importaciones de Colombia, Indonesia, México y Panamá
		38%	Derecho aplicable a todos los demás orígenes
	6305.33.90	20%	Derecho aplicable a las importaciones de Colombia, Indonesia, México y Panamá
		38%	Derecho aplicable a todos los demás orígenes
19 de abril de 2011 al 20 de abril de 2012	5407.20.20	14%	Derecho aplicable a las importaciones de Colombia, Indonesia, México y Panamá
		28%	Derecho aplicable a todos los demás orígenes
	6305.33.90	20%	Derecho aplicable a las importaciones de Colombia, Indonesia, México y Panamá
		28%	Derecho aplicable a todos los demás orígenes

III. SOLICITUDES DE CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES

A. RECLAMANTES

3.1 Los reclamantes solicitan al Grupo Especial que constate que las medidas impugnadas son incompatibles con varias de las obligaciones de la República Dominicana bajo el artículo XIX del

⁴⁶ Resolución CDC-RD-SG-105-2011 por medio de la cual se emite decisión en torno al desmonte semestral de la medida de salvaguardia definitiva establecida mediante Resolución No. CDC-RD-SG-089-2010 de fecha 5 de octubre de 2010.

⁴⁷ Resolución CDC-RD-SG-109-2011 por medio de la cual se emite decisión en torno a la revisión semestral de la medida de salvaguardia definitiva establecida mediante Resolución No. CDC-RD-SG-089-2010, de fecha 5 de octubre de 2010.

⁴⁸ Comunicación de la República Dominicana, 1º de noviembre de 2011.

GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴⁹ Más específicamente, los reclamantes alegan que:

- (a) La rama de producción nacional fue definida de manera incompatible con los artículos 3.1, última frase, 4.1 c) y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, y por lo tanto las medidas provisional y definitiva son incompatibles con los artículos 2.1, 4.1 a), 4.1 c), 4.2 a), 4.2 b), 4.2 c), y 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias (esta última disposición en lo referente a la medida provisional) y con el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994;
- (b) Las determinaciones preliminar y definitiva no contienen constataciones razonadas ni adecuadas sobre la evolución imprevista de las circunstancias y sobre el efecto de las obligaciones del GATT de 1994, por lo que son incompatibles con el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 y con los artículos 3.1, última frase, 4.2 c) y 11.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias; como consecuencia, las medidas provisional y definitiva son incompatibles con los artículos 2.1, 4.2, 11.1 a) y 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias (esta última disposición en lo referente a la medida provisional) y con el artículo XIX:1(a) del GATT de 1994;
- (c) Las determinaciones preliminar y definitiva sobre el incremento de las importaciones son incompatibles con los artículos 2.1, 3.1, última frase, 4.2 c) y 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias (esta última disposición en lo referente a la medida provisional) y con el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994, y por lo tanto las medidas provisional y definitiva son incompatibles con los artículos 2.1, 4.2 y 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias (esta última disposición en lo referente a la medida provisional) y con el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994;
- (d) Las determinaciones preliminar y definitiva sobre el daño grave a la rama de producción nacional y de circunstancias críticas (en el caso de la medida provisional) son incompatibles con los artículos 2.1, 3.1, última frase, 4.1 a), 4.2 a), 4.2 c) y 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias (esta última disposición en lo referente a la medida provisional) y con el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994, y por lo tanto las medidas provisional y definitiva son incompatibles con los artículos 2.1, 3.1, 4.1 a) 4.2 y 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias (esta última disposición en lo referente a la medida provisional) y con el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994;
- (e) Las determinaciones preliminar y definitiva sobre la relación de causalidad entre el incremento de importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional son incompatibles con los artículos 2.1, 3.1, última frase, 4.1 a), 4.2 a), 4.2 c) y 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias (esta última disposición en lo referente a la medida provisional) y con el artículo XIX:1 (a) del GATT de 1994, y por lo tanto las medidas provisional y definitiva son incompatibles con los artículos 2.1, 3.1, última frase, 4.1 a), 4.2 a), 4.2 b), 4.2 c), 5.1 y 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias (esta última disposición en lo referente a la medida provisional) y con el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994;

⁴⁹ Reclamantes, primera comunicación escrita, párr. 477; segunda comunicación escrita, párrs. 308-309.

- (f) Las medidas provisional y definitiva no observan el principio de paralelismo y excluyen de su aplicación importaciones que fueron incluidas en las determinaciones preliminar y definitiva y, por lo tanto, son incompatibles con los artículos 2.1, 2.2, 3.1, 4.2 a), 4.2 b), 4.2 c), 9.1 y 6 del Acuerdo sobre salvaguardias (esta última disposición en lo referente a la medida provisional); además al no excluir a todos los países en desarrollo cuya parte en las importaciones no excede el 3%, las medidas provisional y definitiva son incompatibles con el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias; y
- (g) Al no notificar oportunamente la medida definitiva, no conceder la oportunidad de sostener consultas y no dar la oportunidad de acordar un medio de compensación comercial, la República Dominicana actuó de manera incompatible con el artículo XIX:2 del GATT de 1994 y los artículos 8.1 y 12.3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

3.2 En caso de que el Grupo Especial considere que el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias no resultan aplicables a la presente diferencia, los reclamantes solicitan al Grupo Especial que alternativamente concluya lo siguiente⁵⁰:

- (a) La exclusión de la aplicación de los derechos previstos en las medidas provisional y definitiva para las importaciones de Colombia, Indonesia, México y Panamá es incompatible con el artículo I:1 del GATT de 1994; y
- (b) Las medidas provisional y definitiva son derechos o cargas distintos a los derechos de aduana propiamente dichos que resultan incompatibles con los artículos II:1 b), segunda frase, y II:1 a) del GATT de 1994.

3.3 En términos del artículo 19.1 del ESD, los reclamantes solicitan al Grupo Especial que recomiende al OSD que solicite a la República Dominicana que ponga la medida de salvaguardia definitiva en conformidad con las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.⁵¹ Asimismo, los reclamantes solicitan al Grupo Especial que formule sugerencias de implementación sobre la medida definitiva y, en particular, que sugiera a la República Dominicana que no rehaga la investigación, sino que ponga de inmediato fin a la medida definitiva.⁵²

B. REPÚBLICA DOMINICANA

3.4 La República Dominicana rechaza todas las alegaciones presentadas por los reclamantes.⁵³ Adicionalmente, la República Dominicana plantea las siguientes cuestiones preliminares⁵⁴:

⁵⁰ Reclamantes, contestación a la solicitud de resolución preliminar de la República Dominicana, párrs. 122 y 123; segunda comunicación escrita, párr. 312.

⁵¹ Reclamantes, primera comunicación escrita, párr. 478.

⁵² Reclamantes, primera comunicación escrita, párr. 462 y 476; segunda comunicación escrita, párr. 313.

⁵³ República Dominicana, primera comunicación escrita, secciones 4.2 a 4.10.

⁵⁴ República Dominicana, solicitud de resolución preliminar, párrs. 1 y 55, y secciones 3.4 y 3.5; primera comunicación escrita, apartado 4.1.3, incisos A), B), C) y D); segunda comunicación escrita, párr. 128.

- (a) Que la presente diferencia carece de objeto, toda vez que el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias no son aplicables a las medidas impugnadas;
- (b) Que la presente diferencia se refiere a supuestas violaciones de acuerdos no abarcados, como lo son Tratados de Libre Comercio suscritos por la República Dominicana, sobre los cuales el Grupo Especial carece de jurisdicción;
- (c) Que la alegación de los reclamantes según la cual la supuesta falta de constataciones sobre la evolución imprevista de las circunstancias afecta las determinaciones sobre el aumento de importaciones, el daño grave y la causalidad, no forma parte del mandato del Grupo Especial porque no fue identificada debidamente en la solicitud de establecimiento del grupo especial;
- (d) Que las siguientes alegaciones de los reclamantes no forman parte del mandato del Grupo Especial pues, a pesar de encontrarse identificadas en la solicitud de establecimiento del grupo especial, no fueron identificadas en la solicitud de consultas entre los reclamantes y la República Dominicana: i) que la determinación sobre la relación de causalidad es incompatible con el artículo 4.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias; ii) que la supuesta falta de oportunidades para obtener un medio adecuado de compensación comercial es incompatible con el artículo 8.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias; iii) que la falta de constataciones y conclusiones fundamentadas y adecuadas sobre la necesidad de la medida de salvaguardia para facilitar el reajuste de la rama de producción nacional es incompatible con los artículos 3.1, 4.2 c) y 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias; iv) que el hecho de que las medidas no se apliquen a los productos originarios o provenientes de determinados orígenes es incompatible con el artículo I:1 del GATT de 1994; y v) que las medidas en cuestión son contrarias a lo dispuesto en los artículos II:1 a), y II:1 b), segunda frase, del GATT de 1994; y
- (e) Que, al no haber desarrollado en su primera comunicación escrita determinadas reclamaciones que fueron identificadas en la solicitud de establecimiento del grupo especial, los reclamantes habrían renunciado a las mismas.

3.5 La República Dominicana solicita al Grupo Especial que concluya que el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias no son aplicables a la presente diferencia o que, subsidiariamente, rechace todas las reclamaciones y los argumentos de las partes reclamantes, constatando que las medidas cuestionadas son compatibles con el GATT de 1994 y con el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵⁵

IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

4.1 Los argumentos de las partes, expuestos en las comunicaciones escritas y declaraciones orales que presentaron al Grupo Especial, se adjuntan al presente Informe en forma de *addendum* en los anexos A, C, E y F (véase la lista de anexos en las páginas iv-vi del presente Informe).

⁵⁵ República Dominicana, primera comunicación escrita, p. 189; segunda comunicación escrita, párr. 128.

V. ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

5.1 Los argumentos de los terceros, expuestos en las comunicaciones escritas y declaraciones orales que presentaron al Grupo Especial, se adjuntan al presente Informe en forma de *addendum* en los anexos B y D (véase la lista de anexos en las páginas iv-vi del presente Informe).

VI. REEXAMEN INTERMEDIO

6.1 El 19 de octubre de 2011 el Grupo Especial dio traslado de su Informe provisional a las partes.⁵⁶ El 2 de noviembre, según lo previsto en el calendario y en los procedimientos de trabajo adoptados por el Grupo Especial, los reclamantes y la República Dominicana presentaron observaciones y solicitaron al Grupo Especial que revisara ciertos aspectos del Informe provisional. El 16 de noviembre, los reclamantes y la República Dominicana presentaron, cada uno, observaciones escritas acerca de las observaciones y la solicitud de revisión presentada por la otra parte. Ninguna de las partes solicitó una reunión con el Grupo Especial sobre las cuestiones identificadas en sus observaciones.

6.2 Cuando ha procedido, el Grupo Especial ha modificado determinados aspectos de su Informe provisional a la luz de las observaciones y peticiones de las partes, tal como se explica a continuación. Asimismo, el Grupo Especial ha hecho algunas revisiones y correcciones en aras de una mayor claridad y precisión. En la presente sección del Informe se resumen esos cambios. Salvo indicación en contrario, los números de los párrafos y las notas a que se hace referencia en esta sección son los del Informe final.

A. CAMBIOS EN LA DESCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS DE HECHO

6.3 El 27 de octubre de 2011, luego de la emisión del Informe provisional, la República Dominicana presentó ante el Grupo Especial copia de la Resolución CDC-RD-SG-109-2011 de la Comisión del 17 de octubre, a través de la cual la Comisión resolvió mantener, hasta el 20 de abril de 2012, la aplicación de un derecho de 28% *ad valorem* a las importaciones de tejido tubular y sacos de polipropileno. La Resolución CDC-RD-SG-109-2011 modifica el calendario de liberalización progresiva de las medidas impugnadas que había sido adoptado en la Resolución definitiva y descrito en el Informe provisional. Los reclamantes solicitan que el Grupo Especial deje constancia de esta nueva Resolución, como un hecho incontrovertido. La República Dominicana no formuló observaciones sobre esta solicitud. El Grupo Especial ha incluido en el nuevo párrafo 2.24, en la sección sobre los elementos de hecho, una referencia a la Resolución CDC-RD-SG-109-2011 del 17 de octubre, así como una descripción de la manera en que se aplicaría la medida definitiva a la luz de esta Resolución y de las explicaciones suministradas por la República Dominicana.

6.4 En vista de esta nueva información, el Grupo Especial hizo también ajustes a la descripción de los hechos contenida en los párrafos 7.68 y 7.86 del Informe.

B. CAMBIOS EN LA SECCIÓN DE CONSTATAIONES

6.5 La República Dominicana solicita que se modifique el texto del párrafo 7.27 para reflejar de manera más clara y completa los argumentos que presentó. Los reclamantes consideran que las

⁵⁶ Véase también el párrafo 1.14 del presente Informe.

modificaciones solicitadas por la República Dominicana resultan innecesarias. En opinión de los reclamantes, los argumentos completos de las partes ya están reflejados en los anexos al Informe; la sección que comprende el párrafo 7.27 contiene apenas una descripción de los principales argumentos, por lo que no pretende ser exhaustiva. Los reclamantes agregan que el Grupo Especial no está obligado a referirse a la totalidad de los argumentos expuestos por las partes y que, en todo caso, algunos de los argumentos a los que se refiere la República Dominicana ya están incluidos en el párrafo. Habida cuenta que la modificación solicitada refleja los argumentos de la República Dominicana en sus escritos y declaraciones, el Grupo Especial ha modificado el párrafo 7.27 en su parte pertinente.

6.6 La República Dominicana solicita que se modifique el texto del párrafo 7.31 para reflejar de manera más clara y completa los argumentos que presentó. Los reclamantes no formularon observaciones sobre esta solicitud. El Grupo Especial ha modificado el párrafo 7.31 en su parte pertinente.

6.7 La República Dominicana afirma que el Informe provisional no reproduce ninguno de sus argumentos según los cuales las medidas impugnadas no constituyen "demás derechos o cargas" y, por lo tanto, no suspenden obligaciones bajo el artículo II:1 b), segunda frase, del GATT de 1994. La República Dominicana solicita en consecuencia que se incorpore un nuevo párrafo, luego del párrafo 7.31, con estos argumentos y una referencia a las secciones pertinentes de sus comunicaciones y declaraciones. Los reclamantes consideran que resulta innecesario añadir el párrafo solicitado por la República Dominicana. En opinión de los reclamantes, el párrafo 7.28 del Informe ya contiene una referencia a los argumentos identificados por la República Dominicana y, para atender la solicitud, sería suficiente con modificar dicho párrafo. El Grupo Especial considera innecesario incluir un nuevo párrafo, toda vez que en el párrafo 7.28 ya se encontraban citados los argumentos expresados por la República Dominicana así como las referencias a las secciones pertinentes de sus comunicaciones y declaraciones. Sin embargo, el Grupo Especial ha agregado al párrafo 7.28 el lenguaje adicional sugerido por la República Dominicana, en la medida en que este refleja argumentos contenidos en sus escritos y declaraciones.

6.8 La República Dominicana solicita que se modifique el texto del párrafo 7.32 a fin de reflejar sus argumentos con mayor claridad. Los reclamantes no formularon observaciones sobre esta solicitud. Habida cuenta que la modificación solicitada refleja los argumentos de la República Dominicana en sus escritos y declaraciones, el Grupo Especial ha modificado el párrafo 7.32.

6.9 La República Dominicana solicita que se modifique el texto del párrafo 7.61 a fin de reflejar sus argumentos con mayor exactitud. Los reclamantes no formularon observaciones sobre esta solicitud. Tomando en cuenta los argumentos presentados por la República Dominicana en sus escritos y declaraciones, el Grupo Especial ha hecho algunas modificaciones al párrafo 7.61.

6.10 La República Dominicana solicita que se modifique el texto del párrafo 7.68 a fin de que el mismo refleje de manera más correcta el lenguaje contenido en la Resolución definitiva. Los reclamantes no formularon observaciones sobre esta solicitud. Tomando en cuenta lo solicitado por la República Dominicana, el Grupo Especial ha hecho algunos cambios en el párrafo 7.68 para reflejar el lenguaje contenido en las resoluciones preliminar y definitiva de la Comisión.

6.11 La República Dominicana solicita que se aclare en la tercera frase del párrafo 7.69 que el argumento allí mencionado es apenas uno de los que presentó sobre este punto. Los reclamantes consideran que la modificación solicitada por la República Dominicana no contribuye a una mayor

claridad del Informe y, por el contrario, podría llevar a confusiones o equívocos en cuanto al análisis del Grupo Especial. Los reclamantes reiteran que, en su opinión, el Grupo Especial no está obligado a referirse a la totalidad de los argumentos expuestos por las partes y que, en todo caso, la propia República Dominicana ha admitido que algunos de los argumentos a los que se refiere ya están incluidos en otras secciones del Informe. Habida cuenta que la modificación solicitada refleja los argumentos de la República Dominicana en sus escritos y declaraciones, el Grupo Especial ha incluido en la tercera frase del párrafo 7.69 la aclaratoria solicitada. El Grupo Especial también ha incluido una cita al párrafo 7.27 en el cual, como indica la República Dominicana, se encuentran expuestos los argumentos a los cuales se hace referencia.

6.12 Los reclamantes solicitan que haga referencia en una nota de pie de página al párrafo 7.86 a su argumento según el cual las medidas impugnadas fueron adoptadas con base en la legislación nacional y en las reglas multilaterales sobre salvaguardias y no en otra normativa como pudiera haber sido la *Ley 146-00*, que es la legislación nacional que reglamenta la imposición de aranceles de aduana en la República Dominicana. La República Dominicana considera que esta referencia sería inapropiada ya que el párrafo en cuestión corresponde al análisis del Grupo Especial y no a los argumentos de las partes y además porque tal argumento ya está reflejado en el párrafo 7.38 del Informe. El Grupo Especial ha introducido en sus constataciones la referencia solicitada, la cual refleja hechos que han sido demostrados durante el procedimiento.

6.13 La República Dominicana solicita que se elimine la cita de una frase contenida en el párrafo 7.87 del Informe provisional. En opinión de la República Dominicana, la referencia a esta frase, tomada de su declaración inicial durante la primera reunión con el Grupo Especial, es una cita parcial y no refleja correctamente los argumentos expresados por la República Dominicana. Los reclamantes rechazan la solicitud. En opinión de los reclamantes, el cambio solicitado socavaría el sustento analítico de la constatación del Grupo Especial. Los reclamantes agregan que el Grupo Especial entendió correctamente la aseveración de la República Dominicana. Los reclamantes afirman que la República Dominicana pretende esgrimir argumentos ya presentados durante el procedimiento, lo cual es ajeno al propósito de la etapa de reexamen intermedio. Tomando en cuenta los argumentos presentados por la República Dominicana en sus escritos y declaraciones, el Grupo Especial ha hecho algunos cambios en el párrafo 7.87.

6.14 La República Dominicana solicita que, del mismo párrafo 7.87 del Informe provisional, se elimine la afirmación según la cual habría señalado que las medidas impugnadas tienen el objeto de aislar, al menos temporal y parcialmente, el mercado doméstico de los precios internacionales de los productos. Los reclamantes no formularon observaciones sobre esta solicitud. En opinión del Grupo Especial, los fragmentos objetados reflejan la manera en la cual la República Dominicana ha descrito la situación de la producción nacional, la cual se habría buscado corregir mediante la imposición de las medidas impugnadas. Según la descripción contenida en los escritos presentados por la República Dominicana, parte del menoscabo sufrido por la producción nacional se debía a la imposibilidad que esta habría tenido de elevar los precios de venta en razón de la competencia de los productos importados. De lo anterior se desprende que, efectivamente, las medidas impugnadas han tenido el objeto de aislar, al menos temporal y parcialmente, el mercado doméstico de los precios internacionales de los productos. En todo caso, es correcto el señalamiento de la República Dominicana en el sentido de que no existe una afirmación expresa en sus escritos de que tal hubiera sido el objeto de las medidas impugnadas. Por tal razón, el Grupo Especial ha eliminado la frase objetada.

6.15 La República Dominicana solicita que se agregue un texto a continuación del párrafo 7.103 a fin de reflejar sus argumentos de manera completa. Los reclamantes no formularon observaciones

sobre esta solicitud. Habida cuenta que la modificación solicitada refleja los argumentos de la República Dominicana en sus escritos y declaraciones, el Grupo Especial ha incluido un nuevo párrafo identificado como 7.104.

6.16 La República Dominicana solicita que se agregue un texto al párrafo 7.164 a fin de que sus argumentos respecto de la definición de la rama de producción nacional se reflejen de manera más completa. Los reclamantes consideran que la modificación solicitada por la República Dominicana resulta innecesaria. En opinión de los reclamantes, la sección que comprende el párrafo 7.164 contiene apenas una descripción de los principales argumentos, por lo que no pretende ser exhaustiva. Los reclamantes agregan que el Grupo Especial no está obligado a referirse a la totalidad de los argumentos expuestos por las partes. Tomando en cuenta la solicitud, el Grupo Especial ha agregado dos frases en el párrafo 7.164 para reflejar el lenguaje contenido en las comunicaciones escritas de la República Dominicana.

6.17 La República Dominicana solicita que se modifique el texto del párrafo 7.184 a fin de que el mismo refleje de manera más correcta el lenguaje contenido en la Resolución preliminar. Los reclamantes consideran que la solicitud de la República Dominicana es infundada y no se sustenta en el texto de la Resolución preliminar. El Grupo Especial ha hecho una modificación en el párrafo 7.184 para reflejar el lenguaje contenido en la Resolución preliminar de la Comisión.

6.18 La República Dominicana solicita que se modifique el texto del párrafo 7.189, eliminando las dos primeras frases del párrafo, las cuales contendrían afirmaciones incorrectas. Los reclamantes consideran que la solicitud de la República Dominicana es infundada. En opinión de los reclamantes, la República Dominicana pretende que el Informe refleje una constatación que la autoridad competente no habría emitido. Los reclamantes agregan que a través de su solicitud la República Dominicana pretende esgrimir argumentos ya presentados durante el procedimiento, así como nuevos argumentos que no fueron presentados con anterioridad, todo lo cual es ajeno al propósito de la etapa de reexamen intermedio. Tomando en cuenta lo solicitado por la República Dominicana, y con el fin de que el Informe refleje de manera más clara las constataciones del Grupo Especial, se han eliminado las dos primeras frases del párrafo 7.189. En opinión del Grupo Especial esta modificación no altera la sustancia de las constataciones contenidas en el párrafo. En vista de lo anterior, el Grupo Especial también ha hecho ajustes a los párrafos 7.189, 7.190, 7.193 y 7.198.

6.19 La República Dominicana solicita que se modifique el texto del párrafo 7.250 a fin de que el mismo refleje sus argumentos de manera más correcta. Los reclamantes no formularon observaciones sobre esta solicitud. Habida cuenta que la modificación solicitada refleja los argumentos de la República Dominicana en sus escritos y declaraciones, el Grupo Especial ha hecho el cambio solicitado en el párrafo 7.250.

6.20 Los reclamantes solicitan que se modifique el texto del párrafo 7.310 a fin de que se reflejen más correctamente las constataciones anteriores alcanzadas por el Grupo Especial. La República Dominicana no formuló observaciones sobre esta petición. El Grupo Especial ha hecho el cambio solicitado en el párrafo 7.310 para reflejar las constataciones contenidas en párrafos anteriores del Informe.

6.21 Los reclamantes solicitan que el Grupo Especial emita una constatación legal acerca de su alegación de que la autoridad competente actuó de manera incompatible con obligaciones bajo los acuerdos abarcados en cuanto a la determinación de una relación de causalidad entre el incremento de importaciones y el daño grave. En su opinión, tal constatación sería necesaria para hallar una

solución positiva a la diferencia. Los reclamantes notan que el Grupo Especial se ha apoyado en el antecedente del informe en el asunto *Argentina – Duraznos en Conserva* para limitarse a proporcionar una constancia fáctica de la evaluación hecha por la autoridad competente, sin emitir constataciones legales. En respaldo de su solicitud, los reclamantes citan como antecedentes los informes del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina – Calzado (CE)* y del grupo especial en el asunto *Chile – Sistema de Bandas de Precios*. La República Dominicana rechaza la solicitud y considera que el Grupo Especial ha procedido correctamente. En opinión de la República Dominicana, no es necesario que el Grupo Especial emita constataciones jurídicas sobre la determinación de causalidad para que se pueda hallar una solución positiva a la diferencia. El Grupo Especial nota que en los párrafos 7.327 y 7.328 de su Informe se constata que, al haber concluido que en sus determinaciones de la existencia de daño grave la República Dominicana actuó de manera incompatible con sus obligaciones bajo los acuerdos abarcados, sería imposible que se concluyera luego que la autoridad competente demostró la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de importaciones y un daño grave cuya materialización no se comprobó. En vista de lo anterior, el Grupo Especial no considera necesario emitir constatación alguna sobre si la República Dominicana demostró que el aumento de las importaciones *causó* un daño grave a la rama de producción nacional. Al hacer esto, el Grupo Especial adopta el mismo proceder del grupo especial en el asunto *Argentina – Duraznos en Conserva*, cuyo informe es posterior al de los dos antecedentes citados por los reclamantes. El Grupo Especial observa, en todo caso, que tanto el Órgano de Apelación en *Argentina – Calzado (CE)* como el grupo especial en *Chile – Sistema de Bandas de Precios* notaron que es imposible determinar la existencia de una relación de causalidad si se ha demostrado previamente que no se ha cumplido con requisitos sustantivos como la demostración de la existencia de daño grave. En el asunto *Argentina – Calzado (CE)* el Órgano de Apelación expresó además su sorpresa por la decisión del grupo especial de evaluar la existencia de una relación de causalidad luego de haber determinado que no se había producido un aumento de las importaciones ni ocurrido un daño grave. Tomando en cuenta lo anterior, el Grupo Especial no ve necesidad alguna de emitir la constatación adicional solicitada por los reclamantes.

C. CAMBIOS EN LA SECCIÓN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.22 Los reclamantes solicitan que el Grupo Especial emita sugerencias adicionales de cumplimiento y, en particular, que sugiera a la República Dominicana el retiro inmediato de la medida definitiva. En su opinión, el retiro de la medida definitiva sería una opción de cumplimiento realista y viable y no causaría mayores dificultades a la República Dominicana. La República Dominicana rechaza esta solicitud. En opinión de la República Dominicana, la decisión sobre cómo aplicar las recomendaciones del OSD corresponde al Miembro señalado y, si bien la revocación de la medida definitiva constituye una opción de cumplimiento realista y viable, los reclamantes no han acreditado que esta sea la única forma posible. La República Dominicana agrega que las violaciones constatadas por el Grupo Especial no son fundamentales ni de alcance general de manera tal que vicien en su origen la totalidad de la investigación. El Grupo Especial nota que en el párrafo 8.3 del Informe recomienda a la República Dominicana que, a la luz de las constataciones contenidas en el Informe, ponga sus medidas en conformidad con las obligaciones que le corresponden en virtud del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias. El artículo 19.1 del ESD confiere a los grupos especiales la facultad de "sugerir la forma en que el Miembro afectado podría [aplicar las recomendaciones]", cuando lo consideren apropiado, pero no les obliga a hacerlo. En el presente caso, es cierto que, como señalan los reclamantes, las constataciones de incompatibilidad emitidas por el Grupo Especial se refieren a aspectos fundamentales de las determinaciones que llevaron a imponer las medidas impugnadas. En estas circunstancias, el retiro de la medida definitiva es una forma obvia en que la República Dominicana pudiera poner sus medidas en conformidad con las obligaciones que le corresponden en virtud del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias. Corresponde en todo

caso a la República Dominicana, en primer término, determinar las modalidades para aplicar la recomendación del Grupo Especial. Tomando en cuenta lo anterior, el Grupo Especial no considera pertinente sugerir a la República Dominicana el retiro inmediato de la medida definitiva.

D. CORRECCIONES DE MENOR IMPORTANCIA Y ADICIÓN DE REFERENCIAS

6.23 Como consecuencia de las observaciones de las partes, se han efectuado correcciones tipográficas de menor importancia en los párrafos 1.1, 1.4, 1.6, 2.1, 3.4 (c), 7.1, 7.38, 7.39, 7.66, 7.68, 7.74, 7.113, 7.115, 7.116, 7.275, 7.276, 7.294, 7.299, 7.313, 7.337, 7.341, 7.380, 7.382, 7.385, 7.391, 7.422 y 8.1 (g), así como a la nota 74 de pie de página al párrafo 7.10, la nota 186 de pie de página al párrafo 7.114, la nota 192 de pie de página al párrafo 7.119, la nota 301 de pie de página al párrafo 7.210, la nota 422 de pie de página al párrafo 7.324 y la nota 516 de pie de página al párrafo 7.432.

6.24 Asimismo, el Grupo Especial ha introducido correcciones materiales en los párrafos 1.13, 2.2, 2.3, 2.23, 3.1 (f), 3.2, 3.4 (d), 7.10, 7.16, 7.17, 7.38, 7.39, 7.106, 7.108, 7.119, 7.138, 7.159, 7.163, 7.171, 7.185, 7.193, 7.219, 7.220, 7.224, 7.225, 7.235, 7.259, 7.267, 7.290, 7.294, 7.300, 7.301, 7.331, 7.347, 7.349, 7.352, 7.357, 7.417 y 7.427, así como a la nota 12 de pie de página al párrafo 2.2, la nota 45 de pie de página al párrafo 2.22, la nota 74 de pie de página al párrafo 7.10, la nota 104 de pie de página al párrafo 7.32, la nota 265 de pie de página al párrafo 7.179, la nota 292 de pie de página al párrafo 7.197, la nota 310 de pie de página al párrafo 7.221, la nota 312 de pie de página al párrafo 7.224, la nota 318 de pie de página al párrafo 7.230, la nota 319 de pie de página al párrafo 7.231, las notas 327 y 330 de pie de página al párrafo 7.235, la nota 441 de pie de página al párrafo 7.338 y la nota 509 al párrafo 7.426.

6.25 El Grupo Especial también actualizó la información contenida en el cuadro de asuntos citados y en la lista de abreviaturas utilizadas en el presente Informe, así como en los párrafos 1.14 y 1.15 y en la nota 160 de pie de página al párrafo 7.86.

VII. CONSTATAIONES

A. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

7.1 El asunto sometido a la consideración de este Grupo Especial es la compatibilidad de las medidas provisional y definitiva impuestas por la República Dominicana a las importaciones de tejido tubular y sacos de polipropileno, así como la investigación subyacente a ambas, con diversas disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994. Adicionalmente, los reclamantes cuestionan determinadas omisiones procesales por parte de la República Dominicana.⁵⁷

7.2 El artículo 11 del ESD establece que la función de los grupos especiales es ayudar al OSD a cumplir las funciones que incumben a este órgano en virtud del ESD y de los acuerdos abarcados. El artículo 3.4 del ESD señala por su parte que "[l]as recomendaciones o resoluciones que formule el OSD tendrán por objeto lograr una solución satisfactoria de la cuestión..."

7.3 Antes de empezar la evaluación de las cuestiones planteadas en la presente diferencia, el Grupo Especial considera útil describir el marco jurídico que se aplicará en el presente Informe con respecto a la norma de examen, la interpretación de los tratados y la carga de la prueba.

⁵⁷ Reclamantes, primera comunicación escrita, párr. 28.

Seguidamente, el Grupo Especial considerará el planteamiento hecho por la República Dominicana en el sentido de que las medidas impugnadas no están cubiertas por el artículo XIX del GATT de 1994 ni por el Acuerdo sobre Salvaguardias y que por lo tanto la disputa planteada por los reclamantes, al menos en lo que respecta a las alegaciones planteadas bajo estas normas, carece de objeto.

1. Norma de examen

7.4 A reserva de que el Grupo Especial considerará más adelante el tema de la aplicabilidad del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias a la presente diferencia, vale señalar que ni el GATT de 1994 ni el Acuerdo sobre Salvaguardias contienen disposiciones específicas adicionales sobre la norma de examen aplicable. En consecuencia, es pertinente recordar que, como lo indicó el Órgano de Apelación en el asunto *CE – Hormonas*, cuando no existe una norma de examen específica para el acuerdo multilateral de comercio de la OMC de que se trate, son aplicables las disposiciones del artículo 11 del ESD.⁵⁸

7.5 El artículo 11 del ESD establece de manera general la *norma de examen* que deben seguir los grupos especiales de la OMC. Al respecto, cada grupo especial deberá hacer una "evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido", que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos pertinentes y de la conformidad de las medidas impugnadas con éstos. La obligación que el artículo 11 del ESD impone al Grupo Especial, de hacer una evaluación objetiva del "asunto que se le haya sometido", comprende todos los aspectos del examen aplicable del asunto, tanto fácticos como legales e implica, entre otras cosas, que éste deberá examinar las cuestiones que le hayan sido planteadas por las partes, sin exceder los límites de su mandato. El artículo 11 también dispone que los grupos especiales deberán igualmente formular otras conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados.

7.6 Para los efectos de la presente diferencia, y de nuevo a reserva de que el Grupo Especial considerará más adelante el tema de la aplicabilidad del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias, es relevante señalar que el Órgano de Apelación ha analizado el alcance de la *norma de examen* en el contexto específico de disputas planteadas bajo el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵⁹ En el asunto *Estados Unidos – Hilados de algodón*, el Órgano de Apelación resumió de esta manera los elementos fundamentales de esta norma de examen:

Nuestros informes en las diferencias citadas relativas al *Acuerdo sobre Salvaguardias* aclaran los elementos fundamentales de la norma de examen a que han de atenerse los grupos especiales en virtud del artículo 11 del ESD al evaluar si las autoridades competentes han cumplido sus obligaciones al formular sus determinaciones. Esta norma puede resumirse de la siguiente forma: los grupos especiales deben examinar si la autoridad competente ha evaluado todos los factores pertinentes; deben evaluar si la autoridad competente ha examinado todos los hechos pertinentes y si se ha facilitado una explicación suficiente acerca de cómo esos hechos apoyan la determinación; y deben considerar asimismo si la explicación de la autoridad competente tiene plenamente en cuenta la naturaleza y la complejidad de los datos y responde a otras interpretaciones plausibles de éstos. No obstante, los grupos

⁵⁸ Informe del Órgano de Apelación, *CE – Hormonas*, párr. 116.

⁵⁹ Véanse, por ejemplo, los informes del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado (CE)*; *Estados Unidos – Cordero*; y *Estados Unidos – Gluten de trigo*.

especiales no pueden realizar un examen *de novo* de las pruebas ni sustituir el juicio de la autoridad competente por el suyo propio.⁶⁰

7.7 Tal como lo ha señalado el Órgano de Apelación, la norma de examen aplicable a las constataciones de los grupos especiales sobre determinaciones de una autoridad investigadora no es ni un examen *de novo*, que implicaría repetir el análisis de la evidencia realizado por la autoridad nacional, ni tampoco una *deferencia total*, que implicaría simplemente ceñirse a las determinaciones de tal autoridad.⁶¹ Corresponde más bien a los grupos especiales:

[I]nvestigar si las conclusiones a las que llegó la autoridad investigadora son razonadas y adecuadas a la luz de las pruebas que figuran en el expediente y de otras explicaciones alternativas plausibles.⁶² El examen por un grupo especial de las conclusiones de una autoridad investigadora debe ser crítico y basarse en las informaciones que obren en el expediente y las explicaciones dadas por la autoridad en el informe que haya publicado.⁶³ Como ha explicado el Órgano de Apelación, lo que es "adecuado" habrá de depender de los hechos y las circunstancias del caso y de las alegaciones que se hayan hecho.^{64,65}

7.8 El Órgano de Apelación ha agregado que, en lo referente a sus obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como en aquellas establecidas en el artículo XIX del GATT de 1994, la autoridad competente debe facilitar "una explicación razonada y adecuada del modo en que los factores corroboran su determinación".⁶⁶ Lo anterior significa en la práctica que la evaluación objetiva del Grupo Especial con respecto a las determinaciones de la autoridad competente puede presentar dos aspectos, uno formal y otro sustantivo. El aspecto formal consiste en determinar si la

⁶⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Hilados de algodón*, párr. 74 (las cursivas figuran en el original). El asunto *Estados Unidos – Hilados de algodón* no se refería al Acuerdo sobre Salvaguardias; sin embargo, la declaración del Órgano de Apelación es relevante, pues resume las constataciones contenidas en informes anteriores respecto de la norma de examen a la cual han de atenerse los grupos especiales bajo el Acuerdo sobre Salvaguardias.

⁶¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Neumáticos (China)*, párr. 123. Véanse también, informes del Órgano de Apelación, *CE – Hormonas*, para. 117; *Argentina – Calzado (CE)*, párr. 119; y *Estados Unidos – Hilados de algodón*, párr. 69.

⁶² (Nota del original) Véanse el informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado (CE)*, párrafos 119-121; el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Hilados de algodón*, párrafos 74-78; el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafos 183 y 186-188; el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Acero laminado en caliente*, párrafo 55; el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párrafos 101 y 105-108; el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 299; el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párrafos 160 y 161; el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Madera blanda VI (párrafo 5 del artículo 21 – Canadá)*, párrafo 93; y el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 516.

⁶³ (Nota del original) Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párrafo 106.

⁶⁴ (Nota del original) Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Madera blanda VI (párrafo 5 del artículo 21 – Canadá)*, párrafo 93.

⁶⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Neumáticos (China)*, párr. 123.

⁶⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párr. 276. Véanse también, informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párr. 103; y *Estados Unidos – Tubos*, párr. 217.

autoridad competente ha evaluado "todos los factores pertinentes"; el sustantivo, en establecer si la autoridad competente ha facilitado una explicación razonada y adecuada de su determinación.⁶⁷ Así pues, la prohibición de realizar un examen *de novo* no impediría a un grupo especial llegar a la conclusión de que la autoridad competente, en un caso determinado, no ha facilitado una explicación razonada o adecuada de su determinación. Tal conclusión no significa que dicho grupo especial haya emprendido un examen *de novo*, ni que haya sustituido las conclusiones de la autoridad competente por las suyas propias.⁶⁸

7.9 El examen sobre la explicación razonada y adecuada proporcionada por la autoridad competente debe basarse en el informe publicado por las autoridades.⁶⁹ Al respecto, el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone en su última frase que "[l]as autoridades competentes publicarán 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." Con respecto a este informe, el Órgano de Apelación ha aclarado que:

Los grupos especiales, en el sistema de solución de diferencias de la OMC, tienen la responsabilidad de evaluar si una autoridad competente ha cumplido su obligación, conforme al párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, de "enunciar" las "constataciones y conclusiones fundamentadas" de sus determinaciones, [éstos] no podrían ejercer esta responsabilidad si tuvieran que "deducir por sí mismos" del informe de esa autoridad competente "el fundamento de las determinaciones partiendo de los hechos y datos incluidos en el informe de la autoridad competente".⁷⁰

7.10 Al respecto, el Grupo Especial nota que, bajo la legislación nacional de la República Dominicana, la Comisión es la autoridad competente para realizar las investigaciones y para determinar la aplicación de medidas de salvaguardia. La Resolución inicial de la Comisión, mediante la cual se dio inicio a la investigación para la posible aplicación de medidas se refiere al informe técnico inicial emitido por el DEI, cuya versión pública "forma parte integral" de la Resolución.⁷¹ La Resolución preliminar de la Comisión, mediante la cual se impuso la medida provisional se refiere al informe técnico preliminar emitido por el DEI, el cual "forma parte integral" de la Resolución.⁷² Similarmente, la Resolución definitiva de la Comisión, mediante la cual se impuso la medida definitiva se refiere al informe técnico final emitido por el DEI, el cual "forma parte integral" de la Resolución.⁷³ El Grupo Especial nota en todo caso que, bajo la legislación nacional de la República Dominicana, el DEI carece de facultades para emitir determinaciones y sus informes técnicos contienen sólo "propuestas y recomendaciones" que son elevadas a la Comisión.⁷⁴ En vista

⁶⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párr. 103. Véase también, informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Hilados de algodón*, párr. 72.

⁶⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párr. 107.

⁶⁹ Véanse, por ejemplo, informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrs. 289 y 326; y *Estados Unidos – Neumáticos (China)*, párr. 123.

⁷⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párr. 288 (las cursivas figuran en el original).

⁷¹ Resolución inicial, prueba documental CEGH-2, pp. 3 y 8.

⁷² Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5, párr. 23.

⁷³ Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, párr. 17.

⁷⁴ Véase el artículo 4 del *Reglamento de la Ley 1-02*, prueba documental RDO-26. Esto se ve confirmado por el lenguaje usado en los informes técnicos. Por ejemplo, al examinar los factores que demostrarían la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de importaciones y el daño sufrido por la producción nacional, el DEI señala en su informe técnico final que "analizó [tales elementos] a los fines de

de lo anterior, al examinar el fundamento de las determinaciones de la autoridad competente de la República Dominicana, el Grupo Especial se basará en principio en las resoluciones de la Comisión, complementadas por las constataciones y conclusiones contenidas en los informes técnicos del DEI que sirven de respaldo a tales resoluciones.⁷⁵ Dichos documentos, así considerados, constituyen el "informe publicado" por la autoridad competente, al cual se ha referido el Órgano de Apelación.

7.11 Al realizar su evaluación objetiva del asunto que se le ha sometido, el Grupo Especial únicamente abordará las alegaciones que resulten necesarias para la solución del asunto planteado entre las partes.⁷⁶ El Grupo Especial tomará en cuenta los argumentos que han sido presentados por las partes y por los terceros en sus diversas comunicaciones escritas y declaraciones orales a lo largo del procedimiento.

2. Interpretación de las normas relevantes de los acuerdos

7.12 En su evaluación objetiva del asunto que le ha sido sometido, el Grupo Especial se ve llamado a aclarar el alcance de ciertas disposiciones de los acuerdos abarcados citadas por las partes, y en especial del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994. Al respecto, el artículo 3.2 del ESD dispone que los grupos especiales aclararán las disposiciones vigentes de los acuerdos abarcados "de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público". Como lo ha notado el Órgano de Apelación, esas normas usuales de interpretación forman parte del derecho internacional consuetudinario general y están codificadas en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Convención de Viena).⁷⁷

7.13 El artículo 31.1 de la Convención de Viena establece que: "[u]n 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." En términos del artículo 31.2 de la Convención de Viena, el contexto para los efectos de la interpretación de un tratado, comprende el texto del acuerdo relevante, incluidos su preámbulo y anexos.

7.14 El artículo 32 de la Convención de Viena dispone que se podrá acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31 deje ambiguo u oscuro el sentido, o conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

7.15 El artículo XVI del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo sobre la OMC) señala que los textos jurídicos de la OMC son igualmente auténticos en sus versiones en idioma español, francés e inglés.⁷⁸ En vista de lo anterior, y conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Convención de Viena, en caso de discrepancia entre el lenguaje contenido en el texto de cada una de las distintas versiones, el Grupo Especial debe buscar el

que el Pleno de la Comisión decida la pertinencia o no de la aplicación de una medida de salvaguardia definitiva". Informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 91.

⁷⁵ Informes de los grupos especiales, *Argentina – Duraznos en conserva*, párr. 7.6; y *Argentina – Calzado (CE)*, párr. 8.128.

⁷⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Camisas y blusas de lana*, pp. 20-23.

⁷⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gasolina*, pp. 19-20. Véase también, por ejemplo, informe del Órgano de Apelación, *India – Patentes (Estados Unidos)*, párr. 46.

⁷⁸ Véase también Nota explicativa del párrafo 2 c) i) del GATT de 1994.

significado que dé efecto, simultáneamente, a todos los términos del tratado según han sido utilizados en cada uno de los idiomas auténticos.⁷⁹

3. Carga de la prueba

7.16 A pesar de que el ESD no contiene disposición expresa alguna que regule la carga de la prueba, por aplicación de los principios generales de derecho, el sistema de solución de diferencias de la OMC ha tradicionalmente reconocido que la carga de la prueba corresponde a la parte que afirma un hecho, sea la parte reclamante o la parte demandada.⁸⁰ En vista de lo anterior, la carga de acreditar en un procedimiento la incompatibilidad de la medida impugnada con las disposiciones invocadas de los acuerdos abarcados corresponde inicialmente a la parte reclamante. Una vez que la parte reclamante haya acreditado *prima facie* tal incompatibilidad, la carga se desplaza a la parte demandada, la cual debe a su vez refutar la incompatibilidad alegada.⁸¹ Una acreditación *prima facie* requeriría, a falta de una refutación efectiva por parte de la parte demandada, que el Grupo Especial, como cuestión de derecho, se pronuncie a favor del reclamante.⁸² En palabras del Órgano de Apelación:

[C]omo cuestión general, la carga de la prueba recae en el Miembro reclamante. Ese Miembro debe acreditar *prima facie* su alegación presentando pruebas suficientes para crear una presunción favorable a la misma. Si el Miembro reclamante lo logra, el Miembro demandado puede intentar, entonces, refutar esa presunción. En consecuencia, con arreglo a la distribución habitual de la carga de la prueba, la medida adoptada por un Miembro demandado será tratada como *compatible* con el régimen de la OMC mientras no se presenten pruebas suficientes para demostrar lo contrario.⁸³

7.17 El Órgano de Apelación ha añadido al respecto que la cuantificación precisa y la determinación del tipo de pruebas que se necesitarán para que la parte reclamante acredite su alegación varía necesariamente para cada medida, para cada disposición y para cada caso.⁸⁴ De cualquier manera, debe tenerse presente que, en el contexto del sistema de solución de diferencias de la OMC:

Una acreditación *prima facie* de las alegaciones tiene que basarse en "pruebas y argumentos jurídicos" aportados por la parte reclamante con respecto a *cada uno* de los elementos de la reclamación. La parte reclamante no puede limitarse a presentar pruebas y esperar que el Grupo Especial extraiga de ellas el fundamento de una

⁷⁹ Véanse, por ejemplo, los informes del Órgano de Apelación, *Chile – Sistema de bandas de precios*, párr. 271; *CE – Ropa de cama (párrafo 5 del artículo 21 – India)*, nota 153 de pie de página al párr. 123; *Estados Unidos – Madera blanda IV*, nota 50 de pie de página al párr. 59; *CE – Preferencias arancelarias*, párr. 147; y *Estados Unidos – Algodón americano (upland)*, nota 510 de pie de página al párr. 424.

⁸⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Camisas y blusas de lana*, pp. 14-18.

⁸¹ Informe del Órgano de Apelación, *CE – Hormonas*, párr. 98.

⁸² Informe del Órgano de Apelación, *CE – Hormonas*, párr. 104.

⁸³ Informe del Órgano de Apelación, *Canadá – Productos lácteos (párrafo 5 del artículo 21 – Nueva Zelanda y los Estados Unidos II)*, párr. 66 (las cursivas figuran en el original).

⁸⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Camisas y blusas de lana*, p. 16.

incompatibilidad con el régimen de la OMC. Tampoco puede limitarse a invocar hechos sin relacionarlos con su argumentación jurídica.⁸⁵

7.18 En el caso que nos ocupa, y por aplicación de los criterios anteriormente expuestos, corresponde a los reclamantes acreditar *prima facie* las violaciones de las disposiciones de los acuerdos abarcados de la OMC que han invocado; si los reclamantes lograran acreditar *prima facie* sus alegaciones, correspondería entonces a la República Dominicana refutarlas.

4. Medida provisional

7.19 Las medidas impugnadas por los reclamantes incluyen la medida provisional que a la fecha no está en vigor. Los reclamantes afirman que el grupo especial en *Chile – Sistema de bandas de precios* declaró que el artículo 19.1 del ESD permite a un grupo especial formular *constataciones* sobre una medida provisional de salvaguardia expirada, si dichas constataciones son necesarias para asegurar una solución positiva a la diferencia. En ese mismo caso, sin embargo, el grupo especial concluyó que no era pertinente emitir *recomendaciones* con respecto a la medida expirada. En opinión de los reclamantes, en el presente caso es necesario hacer constataciones sobre la medida provisional pues ello ayudaría a alcanzar una solución positiva en la diferencia en términos del artículo 3.7 del ESD. Los reclamantes señalan que las constataciones del Grupo Especial sobre la medida provisional servirían de base para que eventualmente los actores privados puedan ejercer acciones ante las autoridades de la República Dominicana que les permitan recuperar los derechos pagados indebidamente por la aplicación de la medida de salvaguardia provisional.⁸⁶

7.20 La República Dominicana asevera que resultaría innecesario para asegurar una solución positiva a la diferencia que el Grupo Especial emita constataciones sobre la medida provisional que fue reemplazada con efecto retroactivo por la medida definitiva.⁸⁷ La República Dominicana indica que el grupo especial en *Chile – Sistema de bandas de precios* señaló que un grupo especial puede pronunciarse sobre una medida provisional expirada, sólo si dichas constataciones son necesarias para asegurar una solución positiva de la controversia. La República Dominicana afirma que en el presente caso no entiende cómo la formulación de constataciones acerca de la medida provisional contribuiría a una solución positiva a la controversia.⁸⁸

7.21 El Grupo Especial nota que la medida provisional impugnada estuvo vigente hasta el 17 de octubre de 2010. A partir del 18 de octubre, la medida provisional fue reemplazada por la medida definitiva. Durante el período de aplicación de la medida provisional, las autoridades aduaneras de la República Dominicana exigieron el pago del derecho de 38% conforme al mecanismo comúnmente aplicable al cobro de derechos de aduana, sin que se permitiera la posibilidad de otorgar fianzas u otros mecanismos de garantía.⁸⁹ Lo anterior significa que la medida provisional estaba en vigor

⁸⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Juegos de azar*, párr. 140 (las cursivas figuran en el original; no se reproducen las notas de pie de página).

⁸⁶ Reclamantes, respuesta a la pregunta No. 37 del Grupo Especial.

⁸⁷ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 410, 413-415 y 435.

⁸⁸ La República Dominicana señala que el grupo especial en *Guatemala – Cemento II* constató que, en virtud de que ya se habían formulado constataciones que dan origen a una recomendación sobre la totalidad de la medida definitiva, no consideraba necesario seguir examinando las alegaciones referentes a la medida provisional, que sólo podían dar lugar a una resolución referente únicamente a una parte de la medida definitiva. República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 38 del Grupo Especial.

⁸⁹ Reclamantes, respuesta a la pregunta No. 188 del Grupo Especial; República Dominicana, comentarios sobre la respuesta de los reclamantes a la pregunta No. 188 del Grupo Especial.

cuando Costa Rica y Guatemala solicitaron, cada uno por separado, la celebración de consultas con la República Dominicana en el presente caso (el 15 de octubre de 2010), pero no cuando Honduras y El Salvador solicitaron consultas cada uno por separado (respectivamente, el 18 de octubre y el 19 de octubre). La medida impugnada no estaba en vigor en la fecha en que Costa Rica y Guatemala (el 15 de diciembre de 2010), ni en la fecha en que Honduras y El Salvador (el 20 de diciembre de 2010), cada uno por separado, solicitaron al OSD que estableciera un grupo especial para examinar la diferencia. En consecuencia, la medida provisional impugnada tampoco estaba en vigor para el momento en el cual el OSD estableció el Grupo Especial y acordó su mandato (el 7 de febrero de 2011).

7.22 El Grupo Especial es consciente de que no hay nada en los acuerdos de la OMC que impida a un grupo especial emitir constataciones con respecto a medidas provisionales de salvaguardia que hayan expirado, en la medida en que tales constataciones resulten necesarias para hallar una solución positiva a la diferencia.⁹⁰ En el presente caso, el Grupo Especial nota que cada una de las alegaciones principales planteadas por los reclamantes en su solicitud de establecimiento del grupo especial, con respecto a la medida definitiva, ha sido planteada también con respecto a la medida provisional. En el caso de tales alegaciones, en la medida en que los reclamantes logren acreditar que las medidas impugnadas resultan incompatibles con alguna de las disposiciones de los acuerdos abarcados, tal constatación pudiera afectar tanto a la medida definitiva impugnada como a la medida provisional. En tal caso, no resultaría en principio necesario para el Grupo Especial emitir constataciones separadas con respecto a la medida provisional expirada; la eventual emisión de tales constataciones no sería necesaria para contribuir a que las partes hallen una solución positiva a la diferencia.

B. LA CUESTIÓN DE SI EL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994 Y EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS SON APLICABLES A LA PRESENTE DIFERENCIA

1. Principales argumentos de las partes

(a) República Dominicana

7.23 La República Dominicana afirma que, en ejercicio de las funciones previstas en el artículo 11 del ESD, el Grupo Especial debe pronunciarse con respecto a la aplicabilidad o inaplicabilidad a la presente diferencia de los acuerdos abarcados cuya violación han alegado los reclamantes.⁹¹ En opinión de la República Dominicana, para que el Grupo Especial pueda evaluar si las medidas impugnadas son o no conformes con las disposiciones específicas invocadas por los reclamantes, debe determinar previamente que las medidas en cuestión caen dentro del campo de aplicación de las disposiciones que han sido invocadas por los reclamantes.⁹²

7.24 La República Dominicana sostiene al respecto que las disposiciones invocadas por los reclamantes, y más precisamente el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias, no son aplicables a la presente diferencia, ya que las medidas impugnadas no se encuentran cubiertas por tales reglas.⁹³ Por tal razón, en su opinión, la disputa planteada por los

⁹⁰ Véase, por ejemplo, informe del grupo especial, *Chile – Sistema de bandas de precios*, párrs. 7.112-7.115.

⁹¹ República Dominicana, solicitud de resolución preliminar, párrs. 15-25.

⁹² República Dominicana, solicitud de resolución preliminar, párr. 24. Véase también, República Dominicana, declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párr. 3.

⁹³ República Dominicana, solicitud de resolución preliminar, párrs. 25 y 35.

reclamantes, al menos en lo que respecta a estas normas, carece de objeto.⁹⁴ La República Dominicana agrega que la aplicabilidad de las disposiciones invocadas por los reclamantes depende de criterios objetivos, delineados en las propias normas y basados en el contenido de las medidas en litigio, sin que sean determinantes criterios subjetivos tales como las clasificaciones de las medidas conforme al derecho interno, el nombre dado a los distintos instrumentos en la legislación interna de cada Miembro de la OMC o su forma o nomenclatura, la intención de los legisladores ni las declaraciones efectuadas por las autoridades dominicanas.⁹⁵

7.25 La República Dominicana afirma que el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 contiene dos partes. La primera parte establece ciertas condiciones que deben cumplirse para que un Miembro de la OMC pueda adoptar el curso de acción descrito en la segunda parte. En opinión de la República Dominicana, si un Miembro no adopta el curso de acción previsto en la segunda parte del artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 -esto es, si no suspende total o parcialmente la obligación contraída con respecto al producto en cuestión ni retira o modifica la concesión- no está legalmente obligado a cumplir con las condiciones descritas al principio de esa disposición, ni a satisfacer las disciplinas y requisitos de procedimiento contenidos en el resto del artículo XIX del GATT de 1994.⁹⁶

7.26 La República Dominicana afirma además que la palabra "obligación" usada en el artículo XIX del GATT de 1994 se limita a: i) las concesiones arancelarias y las obligaciones relativas a dichas concesiones, con arreglo al artículo II:1 del GATT de 1994; y ii) la eliminación o reducción de restricciones cuantitativas, con arreglo al artículo XI del GATT de 1994. Por lo tanto, en su opinión sólo quedan cubiertas por el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias aquellas medidas que suspendan, retiren o modifiquen concesiones arancelarias u obligaciones relativas a dichas concesiones, o que impongan restricciones cuantitativas.⁹⁷

7.27 La República Dominicana agrega que, aun en el supuesto negado de que otras disposiciones del GATT de 1994 pudieran hallarse incluidas en la palabra "obligación" del artículo XIX "ello no podría, de ninguna manera, comprender el artículo I del GATT que establece el principio de la nación más favorecida (así como el artículo XIII del GATT)".⁹⁸ Esto se derivaría de: i) el texto del artículo 2.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, según el cual las salvaguardias deben ser aplicadas de manera no discriminatoria, por lo que la interpretación según la cual el término "obligaciones" en la segunda frase del artículo XIX podría referirse al artículo I:1 del GATT llevaría a un conflicto entre el artículo XIX del GATT y el artículo 2.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, contraviniéndose el principio de interpretación armoniosa; ii) el hecho de que el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias constituye una excepción obligatoria de la aplicación de una medida de salvaguardia a ciertos países en virtud del trato especial y diferenciado, pero no autoriza a "suspender" el artículo I:1 del GATT en términos del artículo XIX del GATT; iii) el texto de la Declaración Ministerial que lanzó las negociaciones de la Ronda de Uruguay que sugeriría que el término "obligación" del artículo XIX no se refiere al artículo I del GATT y, en general, la historia de la negociación del

⁹⁴ República Dominicana, solicitud de resolución preliminar, párrs. 1, 14, 26, 27 y 55.

⁹⁵ República Dominicana, declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 6-12. Véanse también, República Dominicana, respuesta a las preguntas Nos. 31 y 32 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párr. 5.

⁹⁶ República Dominicana, declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 21-22. Véanse también, solicitud de resolución preliminar, párr. 38; respuesta a las preguntas Nos. 41, 61 y 172 del Grupo Especial.

⁹⁷ República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 60 del Grupo Especial.

⁹⁸ Ibid.

artículo XIX y del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como la práctica de las partes contratantes del GATT de 1947, que evidencian un rechazo a las medidas de salvaguardia discriminatorias o selectivas; iv) el hecho de que la *obligación* que se puede suspender, según la última parte del artículo XIX:1 a) del GATT de 1994, se refiere a la obligación que, según la primera parte del artículo, ha tenido como consecuencia el aumento de importaciones que han causado el daño grave y el principio de nación más favorecida no es susceptible de causar dicho incremento; v) el hecho de que la aplicación del artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias no califica a una medida determinada como medida de salvaguardia con arreglo al artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, sino que más bien presupone la presencia de una salvaguardia; y vi) que, considerar que una medida de salvaguardia en los términos del artículo XIX del GATT puede consistir en la suspensión del artículo I:1 del GATT, llevaría a un resultado absurdo, ya que, en virtud de los artículos 2.2 y 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias leídos conjuntamente, el único contenido de semejante medida sería la exclusión de ciertos países de su alcance.⁹⁹

7.28 La República Dominicana asevera que la medida provisional y la medida definitiva consistieron en la adopción de un "arancel de 38% [*ad valorem*]" sobre la importación de tejido tubular y de sacos de polipropileno, el cual fue disminuido gradualmente. Las medidas no constituirían una sobretasa, ni un segundo arancel, ni un arancel adicional o alterno, sino un incremento del arancel NMF, conforme a los términos del artículo 73 de la *Ley 1-02*, que reemplazaría el arancel NMF previamente aplicable. Dichas medidas en ningún momento habrían vulnerado la obligación asumida por la República Dominicana bajo el artículo II del GATT de 1994, a través de su lista de concesiones, de no imponer aranceles superiores al 40% *ad valorem* para los productos en cuestión; las medidas tampoco habrían resultado en derechos distintos a los derechos de aduana propiamente dichos, por lo que no habrían suspendido obligaciones bajo el artículo II:1 b), segunda frase, del GATT de 1994. Tampoco habrían resultado en una restricción de cualquier otro tipo sobre las importaciones de tejido tubular o de sacos de polipropileno, tales como restricciones cuantitativas, ni suspendido total o parcialmente ninguna otra obligación contraída por la República Dominicana con respecto a dichos productos.¹⁰⁰

7.29 La República Dominicana afirma que los reclamantes conocían desde antes de la adopción de las medidas impugnadas que éstas no excederían el arancel consolidado y que por lo tanto el artículo XIX del GATT de 1994 no sería aplicable. Si bien al adoptar estas medidas la República Dominicana decidió ajustarse a los requerimientos onerosos contenidos en el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias, no tenía obligación alguna de hacerlo.¹⁰¹

7.30 El hecho de que el artículo XIX del GATT de 1994 resulta inaplicable a la presente diferencia también resultaría, en opinión de la República Dominicana, de considerar el objeto y el propósito de

⁹⁹ República Dominicana, respuesta a las preguntas Nos. 60-61 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párrs. 9-13. Véanse también, República Dominicana, declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 50-52; respuesta a la pregunta No. 174 del Grupo Especial; declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párrs. 16-21.

¹⁰⁰ República Dominicana, solicitud de resolución preliminar, párrs. 30, 41-43 y 46; primera comunicación escrita, párrs. 39-41; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 4 y 45-48. Véanse también, segunda comunicación escrita, párrs. 15-25; declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párrs. 22-30; respuesta a las preguntas Nos. 33 y 180-183 del Grupo Especial; comentarios sobre la respuesta de los reclamantes a las preguntas del Grupo Especial, párrs. 2-10.

¹⁰¹ República Dominicana, declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 16-18 y 54; declaración final en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 7 y 14-15; respuesta a las preguntas Nos. 49 y 51 del Grupo Especial.

esta disposición, que serían permitir que un Miembro reajuste temporalmente el equilibrio del nivel de sus concesiones cuando se enfrente a determinadas circunstancias imprevistas. Las medidas impugnadas no habrían afectado el nivel de las concesiones arancelarias asumidas en la OMC por la República Dominicana. Otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, como los artículos 11.1 c) y 8.1, también respaldarían la interpretación propuesta por la República Dominicana. La República Dominicana afirma que la historia de la negociación del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias confirma que tales disposiciones sólo se aplican a medidas que impliquen la suspensión de una obligación bajo el GATT de 1994 o el retiro o modificación de una concesión. La República Dominicana sostiene que la interpretación promovida por los reclamantes afectaría la "flexibilidad inherente y esencial al sistema de concesiones arancelarias de la OMC", según la cual los Miembros pueden incrementar libremente sus aranceles hasta un nivel inferior al tipo consolidado.¹⁰²

7.31 La República Dominicana afirma que las medidas impugnadas "son medidas de salvaguardia en los términos de la Ley 1-02" y fueron adoptadas de conformidad con esta legislación nacional, cuyo artículo 73 permite aumentar los aranceles, sin referirse a la suspensión de obligaciones ni a un retiro o modificación de concesiones en términos del GATT de 1994. En su opinión, "no toda salvaguardia adoptada al amparo de la Ley 1-02 constituye una medida de salvaguardia en los términos del artículo XIX del GATT y del Acuerdo sobre Salvaguardias".¹⁰³

7.32 De lo anterior, la República Dominicana concluye que el curso de acción que fue adoptado mediante las medidas impugnadas no constituye ninguna de las acciones que están cubiertas por el artículo XIX del GATT de 1994. Dado que las medidas impugnadas no son de las previstas en el artículo XIX del GATT de 1994, en virtud del artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias tampoco son aplicables las normas establecidas en este último acuerdo. Finalmente, la República Dominicana añade que la investigación previa a la adopción de las medidas impugnadas tampoco estaría sujeta al artículo XIX del GATT de 1994 ni al Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁰⁴

(b) Reclamantes

7.33 Los reclamantes rechazan los argumentos de la República Dominicana y solicitan al Grupo Especial constatar que las medidas impugnadas sí están sujetas a examen bajo el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁰⁵

7.34 Los reclamantes afirman que las medidas impugnadas deben ser consideradas como salvaguardias, basándose en la lectura armoniosa del artículo XIX del GATT de 1994 con el Acuerdo

¹⁰² República Dominicana, solicitud de resolución preliminar, párrs. 44 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado (CE)*, párr. 94) y 45; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 28-32; declaración final en la segunda reunión del Grupo Especial, párrs. 5-7; respuesta a las preguntas Nos. 41, 68 y 70 del Grupo Especial.

¹⁰³ República Dominicana, respuesta a las preguntas Nos. 31 y 32 del Grupo Especial. Véanse también, segunda comunicación escrita, párr. 4; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 13-15; declaración final en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 4 y 6-7; respuesta a las preguntas Nos. 46, 48, 49, 176 y 186 del Grupo Especial.

¹⁰⁴ República Dominicana, solicitud de resolución preliminar, párrs. 39 y 47-48; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 39-44; respuesta a las preguntas Nos. 62 y 77 del Grupo Especial. Véase también, segunda comunicación escrita, párrs. 26-48.

¹⁰⁵ Reclamantes, contestación a la solicitud de resolución preliminar de la República Dominicana, párrs. 4 y 7.

sobre Salvaguardias y en el diseño, arquitectura y estructura de las propias medidas, las cuales pretenden ser una respuesta a la necesidad de reparar un daño grave y facilitar un reajuste.¹⁰⁶

7.35 Los reclamantes aseveran que las medidas impugnadas suspenden obligaciones de la República Dominicana bajo los artículos I:1 y II:1 b), segunda frase, del GATT de 1994 con respecto a los productos en cuestión. Los reclamantes rechazan el argumento de la República Dominicana según el cual el término *obligación* en el artículo XIX del GATT de 1994 se refiere sólo a las obligaciones relativas a las concesiones arancelarias bajo el artículo II:1 y a la eliminación o reducción de restricciones cuantitativas bajo el artículo XI del GATT de 1994. En opinión de los reclamantes, las medidas impugnadas implican la suspensión del principio de la nación más favorecida, previsto en el artículo I:1 del GATT de 1994, toda vez que excluyen de manera selectiva a las importaciones de determinados orígenes (a saber, Colombia, Indonesia, México y Panamá) por invocación del artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, concediendo a tales importaciones una ventaja, inmunidad, favor o privilegio que no se extiende de manera inmediata e incondicional a las importaciones de productos similares de los demás Miembros de la OMC. Los reclamantes afirman que las medidas impugnadas también suspenden la aplicación del artículo II:1 b), segunda frase, del GATT de 1994, toda vez que imponen una sobretasa arancelaria, distinta a los derechos de aduana propiamente dichos, que no está registrada en la lista de concesiones de la República Dominicana.¹⁰⁷

7.36 Los reclamantes también señalan que, conforme a lo dispuesto en el artículo 11.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias, la cobertura del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias no abarca sólo a las medidas que un Miembro "adopte", sino también a todas aquellas acciones que realice un Miembro encaminadas a la adopción de medidas de salvaguardia, con independencia de que éstas se adopten bajo la forma de una suspensión de obligaciones o del retiro o modificación de concesiones arancelarias.¹⁰⁸

7.37 Alternativamente, y aun asumiendo que las medidas impugnadas no resultaran en la suspensión de obligación alguna del GATT de 1994, los reclamantes añaden que igualmente serían salvaguardias en el sentido del artículo XIX por las siguientes razones¹⁰⁹: i) dado que el propósito del mecanismo de salvaguardia de la OMC es proveer un instrumento que permita prevenir o reparar un daño grave a la producción nacional en ciertas circunstancias, y facilitar el reajuste, cualquier medida que exceda de lo necesario para tal objetivo, en magnitud o en alcance temporal, sería violatoria de los artículos 5 y 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias aun si la medida no fuera incompatible con

¹⁰⁶ Reclamantes, respuesta a las preguntas Nos. 39, 40, 41, 54, 55 y 172 del Grupo Especial. Véase también, declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párr. 9.

¹⁰⁷ Reclamantes, contestación a la solicitud de resolución preliminar de la República Dominicana, párrs. 42(v) y 109-111 y 122-123; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 17 y 133-147; respuesta a las preguntas Nos. 26, 27, 39, 40, 41, 45, 55, 72 y 73 del Grupo Especial. Véanse también, segunda comunicación escrita, párrs. 14-33 y 256-307; declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párrs. 11-21 y 77-80; declaración final en la segunda reunión del Grupo Especial, párrs. 5-19; respuesta a las preguntas Nos. 53, 55, 60, 61, 76, 174-175, 180-181 y 185-186 del Grupo Especial; comentarios sobre la respuesta de la República Dominicana a las preguntas Nos. 174 y 181-182 del Grupo Especial.

¹⁰⁸ Reclamantes, contestación a la solicitud de resolución preliminar de la República Dominicana, párrs. 42 iii) y 84-91. Véanse también, contestación a la solicitud de resolución preliminar de la República Dominicana, párr. 86; segunda comunicación escrita, párrs. 34-38; respuesta a la pregunta No. 172 del Grupo Especial.

¹⁰⁹ Reclamantes, contestación a la solicitud de resolución preliminar de la República Dominicana, párrs. 42 iv), 92-93 y 108; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 10-11; respuesta a la pregunta No. 41 del Grupo Especial.

obligaciones generales del GATT de 1994¹¹⁰; ii) el uso del término *podrá* en el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 implica que, en las circunstancias descritas en esa disposición, un Miembro tiene la facultad de suspender una concesión o una obligación adquirida ante la OMC, pero puede igualmente optar por imponer una medida para reparar el daño grave que no suspenda una concesión u obligación¹¹¹; iii) luego de haber iniciado, conducido y concluido una investigación de salvaguardias conforme al artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias, y de haber adoptado medidas como resultado de dicha investigación, la República Dominicana no puede intentar sustraerse al cumplimiento de sus obligaciones conforme a estas disposiciones alegando que las medidas no son medidas de salvaguardia¹¹²; iv) si una medida de salvaguardia tuviera que consistir en una suspensión de una concesión u obligación, al momento en que, como resultado de su liberalización progresiva bajo el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias la medida pasara a ubicarse por debajo del arancel consolidado, dejaría de ser una salvaguardia y el Miembro que la aplica podría suspender su liberalización o negarse a seguir otorgando cualquier compensación¹¹³; v) bajo lo dispuesto en el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, si un Miembro adelanta una investigación de salvaguardias, la medida resultante tendrá que ser considerada como una salvaguardia, independientemente de que se encuentre por debajo o por encima del arancel consolidado¹¹⁴; y vi) si se adoptara la interpretación propuesta por la República Dominicana, las medidas impugnadas escaparían al control multilateral por parte de la OMC.¹¹⁵

7.38 En opinión de los reclamantes, las medidas impugnadas son el resultado de una investigación que fue iniciada, tramitada y concluida por la República Dominicana al amparo del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias, y de su legislación nacional en materia de salvaguardias, es decir, la *Ley 1-02* y el *Reglamento de la Ley 1-02*. Como quedaría claro del texto mismo de la Resolución inicial, de la Resolución preliminar, y de la Resolución definitiva de la Comisión, en la investigación que llevó a la imposición de las medidas impugnadas, así como en las decisiones que se adoptaron (tales como la de excluir a ciertos países de la aplicación de las medidas y el establecimiento de un calendario de liberalización progresiva de las medidas), la autoridad competente de la República Dominicana invocó como fundamento la normativa multilateral y la legislación nacional sobre salvaguardias y no otra normativa, como pudiera ser la *Ley 146-00* que es la legislación doméstica que reglamenta la imposición de aranceles de aduana. Lo anterior habría sido confirmado en declaraciones realizadas por la República Dominicana, tales como la nota de prensa

¹¹⁰ Reclamantes, declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 18-21. Véanse también, contestación a la solicitud de resolución preliminar de la República Dominicana, párrs. 102-104; segunda comunicación escrita, párrs. 42-46; respuesta a la pregunta No. 172 del Grupo Especial.

¹¹¹ Reclamantes, contestación a la solicitud de resolución preliminar de la República Dominicana, párrs. 94-96. Véanse también, respuesta a las preguntas Nos. 41 y 74 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita, párr. 41.

¹¹² Reclamantes, contestación a la solicitud de resolución preliminar de la República Dominicana, párrs. 97-104.

¹¹³ Reclamantes, contestación a la solicitud de resolución preliminar de la República Dominicana, párrs. 105-106; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párr. 27.

¹¹⁴ Reclamantes, contestación a la solicitud de resolución preliminar de la República Dominicana, párr. 107.

¹¹⁵ Reclamantes, contestación a la solicitud de resolución preliminar de la República Dominicana, párrs. 97-101; segunda comunicación escrita, párrs. 44-46.

publicada al concluir la investigación y las explicaciones dadas en el marco del Comité de Salvaguardias de la OMC.¹¹⁶

7.39 Los reclamantes plantean que tanto las medidas impugnadas como otros actos relacionados (tales como el inicio de la investigación y la Resolución de abril de 2011 relativa al desmonte gradual de la medida definitiva) fueron notificados por la República Dominicana al Comité sobre Medidas de Salvaguardia de la OMC bajo los procedimientos multilaterales previstos para las medidas de salvaguardia aplicadas de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. En ninguna de estas notificaciones la República Dominicana indicó que las medidas notificadas no fueran medidas de salvaguardia; por el contrario, la República Dominicana se refirió a las medidas notificadas, respectivamente como la "medida de salvaguardia provisional" y la "medida de salvaguardia definitiva".¹¹⁷

7.40 Los reclamantes agregan que, incluso si el Grupo Especial concluyera que el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias no son aplicables a las medidas impugnadas, igual tendría que considerar las alegaciones presentadas por los reclamantes con respecto a otros aspectos, tales como las que se refieren a la investigación en sí misma, a las notificaciones al Comité de Salvaguardias de la OMC y la falta de consultas al amparo del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como las alegaciones alternativas bajo los artículos I:1 y II:1 b), segunda frase, del GATT de 1994.¹¹⁸

2. Principales argumentos de los terceros

(a) Colombia

7.41 Colombia afirma que el uso de la palabra "podrá" en el artículo XIX del GATT de 1994 significa que los Miembros que se encuentren en las circunstancias allí descritas tienen la "potestad" de suspender total o parcialmente una concesión contraída con respecto a un producto, retirarla o modificarla. Independientemente de que una investigación de salvaguardia termine o no en la suspensión de concesiones otorgadas por el artículo II del GATT de 1994, el procedimiento estará regulado por lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Colombia asevera además que el preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias refleja la intención de los Miembros de la OMC de establecer un control multilateral sobre las medidas de salvaguardia y de restringir aquellas medidas que escapen de tal control. Por tal razón, si el propio Miembro que aplica una medida la califica inicialmente de salvaguardia, la OMC y el resto de Miembros tendrían que considerarla como tal. Basándose en lo anterior, Colombia sugiere que el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias son aplicables a las medidas impugnadas y añade que el

¹¹⁶ Reclamantes, contestación a la solicitud de resolución preliminar de la República Dominicana, párrs. 42 i), 43 y 48-73; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 13-15; respuesta a la pregunta No. 40 del Grupo Especial.

¹¹⁷ Reclamantes, contestación a la solicitud de resolución preliminar de la República Dominicana, párrs. 42 ii) y 75-83; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párr. 15. Véanse también, respuesta a las preguntas Nos. 45 y 53 del Grupo Especial.

¹¹⁸ Reclamantes, contestación a la solicitud de resolución preliminar de la República Dominicana, párrs. 6 y 112-123; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 10-11 y 132. Véanse también, respuesta a la pregunta No. 56 del Grupo Especial; declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párrs. 22-26.

Grupo Especial debería pronunciarse sobre este punto antes de adelantar el análisis de fondo de la diferencia.¹¹⁹

7.42 Finalmente, Colombia sugiere que el término "obligación" en el artículo XIX del GATT de 1994 debe entenderse como referido a toda obligación bajo el GATT de 1994, salvo las establecidas en el artículo I y en el artículo II:1 a).¹²⁰

(b) Estados Unidos

7.43 Los Estados Unidos sugieren que el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 no contiene definición o calificación alguna del término "obligación", salvo que se trata de obligaciones contraídas "en virtud del presente Acuerdo" (el GATT de 1994). Las obligaciones incluirían las concesiones arancelarias bajo el artículo II:1 del GATT de 1994, así como también la obligación sobre restricciones cuantitativas en el artículo XI:1 del GATT de 1994. En opinión de los Estados Unidos, el término "obligación" también podría incluir la del artículo I:1 del GATT de 1994, ya que en caso contrario el artículo 2.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias sería superfluo y se crearía un conflicto entre el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el principio de la nación más favorecida en el artículo I:1 del GATT de 1994.¹²¹

7.44 Los Estados Unidos agregan que, en las circunstancias del presente caso, si las medidas impugnadas no suspendieran obligaciones bajo el GATT de 1994, no quedaría claro que las mismas necesariamente serían salvaguardias. En todo caso, los Estados Unidos resaltan que la República Dominicana parece haber considerado que las medidas son salvaguardias, por ejemplo al momento de notificarlas a la OMC y al respaldarse en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias para excluir ciertos países de su aplicación; la exclusión de estos países significaría que la República Dominicana suspendió sus obligaciones contenidas en el artículo I:1 del GATT de 1994.¹²²

(c) Nicaragua

7.45 Nicaragua rechaza el argumento de la República Dominicana según el cual las medidas impugnadas no estarían sujetas a las obligaciones del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. En opinión de Nicaragua, tal argumento sería incompatible con lo dispuesto en las normas citadas y menoscabaría los derechos conferidos a los Miembros por el Acuerdo sobre la OMC.¹²³

(d) Unión Europea

7.46 La Unión Europea afirma que la determinación de si una medida es una salvaguardia prevista en el artículo XIX del GATT de 1994 es una determinación objetiva que debe hacerse tomando en consideración la estructura y el diseño de cada medida. El propósito subjetivo del Miembro que aplica la medida puede ofrecer una indicación útil, pero nunca será determinante ya que, de lo

¹¹⁹ Colombia, comunicación escrita de tercero, párrs. 15-22. Véase también, respuesta a la pregunta No. 23 del Grupo Especial.

¹²⁰ Colombia, respuesta a la pregunta No. 2 del Grupo Especial, párr. 15. Véase también, *ibid.* párrs. 2-16.

¹²¹ Estados Unidos, respuesta a la pregunta No. 2 del Grupo Especial, párrs. 6-9.

¹²² Estados Unidos, respuesta a la pregunta No. 3 del Grupo Especial. Véanse también, Estados Unidos, declaración de tercero, párrs. 4-6; respuesta a la pregunta No. 25 del Grupo Especial.

¹²³ Nicaragua, comunicación escrita de tercero, párrs. 7-9.

contrario, la aplicabilidad del Acuerdo sobre Salvaguardias quedaría a discreción del Miembro que impone la medida. En opinión de la Unión Europea, la circunstancia de que las medidas de que se trate estén dirigidas a prevenir o corregir un daño causado por el incremento de importaciones es una condición necesaria, pero no suficiente por sí sola, para determinar la aplicabilidad del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹²⁴

7.47 La Unión Europea sugiere que debe distinguirse entre la cuestión de si una medida es una salvaguardia prevista en el artículo XIX del GATT de 1994 y la cuestión de si una medida es compatible con los requisitos impuestos por el artículo XIX. Si no se hiciera tal distinción, nunca sería posible determinar que una medida es incompatible con el artículo XIX del GATT de 1994. La Unión Europea propone que una medida puede considerarse como una salvaguardia de las previstas en el artículo XIX del GATT de 1994 cuando reúne las siguientes dos características: i) pretende reparar el daño causado por un aumento de las importaciones; y ii) conlleva la suspensión de una obligación o el retiro o modificación de una concesión en el marco del GATT de 1994. En opinión de la Unión Europea, si se negara la pertinencia de la segunda de estas características no se estaría reconociendo la función específica del artículo XIX en el contexto del GATT de 1994, que sería la de autorizar medidas de urgencia que de otro modo estarían prohibidas por el GATT de 1994.¹²⁵

7.48 La Unión Europea aclara que sus comentarios no significan necesariamente que las medidas impugnadas estén por fuera del ámbito del Acuerdo sobre Salvaguardias. Primero, porque como sostienen los reclamantes, las medidas impugnadas entrañan la suspensión de obligaciones que corresponden a la República Dominicana en virtud del GATT de 1994, en la medida en que no se aplican con respecto a las importaciones de productos similares originarios de todos los Miembros de la OMC. Al respecto, la Unión Europea afirma que del sentido corriente de los términos en el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 se deriva que la palabra *obligación* no se limita a las concesiones arancelarias bajo el artículo II:1 ni a la prohibición de restricciones cuantitativas bajo el artículo XI del GATT de 1994, sino que también incluye las obligaciones del artículo I:1.¹²⁶ Segundo, porque tal como también sostienen los reclamantes, por aplicación del artículo 11.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias, dicho acuerdo no se limita a las salvaguardias que un Miembro haya adoptado, sino que se aplica también a las investigaciones iniciadas con miras a la posible imposición de una medida de salvaguardia, incluso si a la postre no se impusiera una medida de ese tipo como consecuencia de la investigación. Con respecto al segundo punto, sin embargo, la Unión Europea agrega que si el Grupo Especial concluyera que las medidas impugnadas no están cubiertas por el Acuerdo sobre Salvaguardias (al no suspender obligación alguna en virtud del GATT de 1994), una constatación de que cualquiera de los requisitos procesales es incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias no podría llevar al Grupo Especial a concluir como consecuencia que la medida provisional o la medida definitiva son incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias.¹²⁷

7.49 La Unión Europea discrepa en cambio del argumento de los reclamantes según el cual las medidas impugnadas también entrañan una suspensión del artículo II:1 b) del GATT de 1994; en su opinión, la intención de las autoridades dominicanas fue la de incrementar el tipo del derecho de

¹²⁴ Unión Europea, comunicación escrita de tercero, párrs. 4 y 7.

¹²⁵ Unión Europea, comunicación escrita de tercero, párrs. 8-9. Véanse también, respuesta a las preguntas Nos. 3 y 6 del Grupo Especial.

¹²⁶ Unión Europea, comunicación escrita de tercero, párr. 15; respuesta a las preguntas Nos. 2 y 7 del Grupo Especial.

¹²⁷ Unión Europea, comunicación escrita de tercero, párrs. 13-14; respuesta a la pregunta No. 7 del Grupo Especial.

aduanas propiamente dicho aplicable, y no la de aplicar otros derechos o cargas adicionales al derecho de aduanas propiamente dicho.¹²⁸

3. Evaluación del Grupo Especial

(a) Comentario introductorio

7.50 La cuestión sometida a este Grupo Especial relativa a la aplicabilidad de los acuerdos abarcados se puede describir de la siguiente manera: ¿Constituyen las medidas impugnadas en el presente caso medidas del tipo previsto en el artículo XIX del GATT de 1994? Si la respuesta a esta pregunta es afirmativa, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 1 del Acuerdo de Salvaguardias, según el cual se entenderá por "medidas de salvaguardia" "las medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994", las medidas impugnadas se considerarían como salvaguardias a efectos del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias. En tal caso, ambas normas -el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias- resultarían aplicables a la presente diferencia.

7.51 Antes de entrar en el análisis sustantivo de la cuestión, el Grupo Especial nota que el presente caso plantea una situación inusual.

7.52 En primer lugar, el argumento principal que los reclamantes citan como respaldo a su aseveración acerca de la aplicabilidad del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias a la presente diferencia es que las medidas impugnadas constituyen una suspensión de obligaciones de la República Dominicana bajo los artículos I:1 y II:1 b), segunda frase, del GATT de 1994.

7.53 Tal y como lo refleja la discusión entre las partes y las opiniones ofrecidas por los terceros, el Grupo Especial nota inicialmente que en ninguna de las disputas anteriores planteadas ante el sistema de solución de diferencias de la OMC las partes han alegado que las medidas impugnadas calificadas como salvaguardias suspendían obligaciones distintas de aquellas contenidas en el artículo II o en el artículo XI del GATT de 1994. Lo anterior se refleja en el lenguaje usado por el Órgano de Apelación en su informe en el asunto *Argentina – Calzado (CE)*:

[D]ebe tenerse en todo momento en cuenta que las medidas de salvaguardia dan lugar a la suspensión temporal de las concesiones o a la no aplicación de obligaciones que son fundamentales para el *Acuerdo sobre la OMC*, como las establecidas en los artículos II y XI del GATT de 1994.¹²⁹

7.54 Autores reconocidos en la materia también se refieren al hecho de que las salvaguardias previstas en el artículo XIX del GATT permiten a los Miembros adoptar acciones que de otra manera serían incompatibles con sus obligaciones bajo los artículos II y XI del GATT, es decir el cobro de aranceles superiores al nivel consolidado y la imposición de restricciones cuantitativas.¹³⁰

¹²⁸ Unión Europea, comunicación escrita de tercero, párr. 16.

¹²⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado (CE)*, párr. 95 (las cursivas figuran en el original).

¹³⁰ Véase, por ejemplo, P. Van den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials* (Cambridge University Press, 2008), p. 685; O. Long, *Law and its Limitations in the GATT Multilateral Trade System* (Martinus Nijhoff Publishers, 1985), pp. 57-58.

7.55 El tema de si la invocación de la cláusula del artículo XIX del GATT permite a un Miembro exceptuarse de la obligación del trato de la nación más favorecida contenida en el artículo I del GATT, y en especial la cuestión de si, bajo el artículo XIX del GATT, las medidas de salvaguardia deben ser aplicadas a los productos importados de manera no discriminatoria e independientemente de su origen o pueden ser aplicadas selectivamente, ha sido largamente debatido en la doctrina.¹³¹ Gran parte de los trabajos en esta materia se refieren a la situación del GATT antes de la entrada en vigor de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales.

7.56 En segundo lugar, también parece inusual que un Miembro rechace que una medida que ha adoptado sea calificada como salvaguardia a pesar de que la medida: i) fue adoptada por ese Miembro con el objetivo enunciado de atender una situación de daño grave a la producción local provocada por un aumento de importaciones; ii) fue el resultado de un procedimiento que estuvo basado, entre otras reglas, en las normas y procedimientos contenidos en el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias; y iii) fue notificada por el Miembro que la adoptó como medida de salvaguardia al Comité sobre Medidas de Salvaguardia de la OMC y bajo los procedimientos previstos por el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.57 Por otro lado, el Grupo Especial nota como cuestión de hecho que, en el presente caso, incluso en el momento que llegaron a su nivel más alto, las medidas impugnadas fueron derechos equivalentes al 38% *ad valorem*, por debajo del nivel de 40% *ad valorem* registrado por la República Dominicana para ambos productos en su lista de concesiones. Por otro lado, el arancel aplicado por la República Dominicana antes de la imposición de las medidas impugnadas, y el cual volverá a entrar en vigor a partir del 21 de abril de 2012 cuando expire la medida definitiva impugnada, que equivale respectivamente a un 14% *ad valorem* para el tejido tubular y a un 20% *ad valorem* para los sacos de polipropileno, es significativamente inferior al nivel de 40% *ad valorem* consolidado por la República Dominicana. La circunstancia de que un Miembro aplique un arancel inferior al nivel consolidado en su lista de concesiones no es inusual. En el presente caso, esta circunstancia resultó en la práctica en que la República Dominicana, al adoptar medidas con el fin de reparar una posible situación de daño grave a la producción local causada por un aumento de importaciones, no estimó necesario retirar ni modificar los compromisos arancelarios contraídos con respecto a los productos relevantes de conformidad con su lista de concesiones.

7.58 En todo caso, el Grupo Especial nota que, a la luz del artículo 11 del ESD, le corresponde como parte de su función hacer una evaluación objetiva acerca de la aplicabilidad de las disposiciones de los acuerdos abarcados que han sido invocadas en la diferencia. El Grupo Especial coincide con las partes en que la determinación acerca de la aplicabilidad debe ser un paso anterior al análisis sobre si las medidas impugnadas son conformes con las obligaciones contenidas en las disposiciones citadas.¹³²

¹³¹ Véase, por ejemplo, la descripción acerca de la discusión sobre este punto en la doctrina, en J. H. Jackson, W. J. Davey y A. O. Sykes, Jr., *Legal Problems of International Economic Relations* (West Publishing Co., 1995). Véase también, J. H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT* (The Michie Company, 1969), pp. 564-565, prueba documental RDO-28.

¹³² Véanse, por ejemplo, reclamantes, contestación a la solicitud de resolución preliminar de la República Dominicana, párr. 33; República Dominicana, solicitud de resolución preliminar, párr. 24. Véanse también, por ejemplo, informes del Órgano de Apelación, *China – Partes de automóviles*, párr. 139; *Canadá – Automóviles*, párr. 151; y *Estados Unidos – Camarones*, párr. 119.

7.59 Para llegar a una conclusión respecto de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados invocados, el punto de partida para el Grupo Especial debe ser el texto de las normas pertinentes, en el contexto de los términos del tratado y teniendo en cuenta el objeto y fin de los acuerdos.

7.60 Una vez tomado en cuenta lo anterior, el Grupo Especial considerará el argumento de los reclamantes respecto a que las medidas impugnadas constituyen una suspensión de obligaciones de la República Dominicana bajo los artículos I:1 y II:1 b), segunda frase, del GATT de 1994.¹³³ Los reclamantes han declarado al respecto que, si el Grupo Especial concluyera que las medidas impugnadas son medidas de salvaguardia porque implican la suspensión de obligaciones de la República Dominicana bajo el GATT de 1994, no solicitarían constataciones adicionales sobre la aplicabilidad del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹³⁴

(b) La cuestión de si las medidas impugnadas suspenden obligaciones contenidas en el artículo I:1 del GATT de 1994

7.61 Los reclamantes afirman que las medidas impugnadas suspenden la obligación del trato de la nación más favorecida contenida en el artículo I del GATT de 1994, ya que excluyen de su aplicación, de manera selectiva, a las importaciones de determinados orígenes (a saber, Colombia, Indonesia, México y Panamá), concediendo a tales importaciones una ventaja, inmunidad, favor o privilegio que no se extiende de manera inmediata e incondicional a las importaciones de productos similares de los demás Miembros de la OMC. La República Dominicana responde que el artículo XIX del GATT de 1994 no autoriza la suspensión de la obligación contenida en el artículo I del GATT, sino que sólo permite suspender las concesiones arancelarias y las obligaciones relativas a dichas concesiones bajo el artículo II:1 del GATT y la prohibición de imponer restricciones cuantitativas, bajo el artículo XI del GATT, por lo que aun si las medidas impugnadas suspenden la obligación contenida en el artículo I ello no implica que estén comprendidas en el artículo XIX del GATT y en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.62 El artículo I:1 del GATT de 1994 describe la obligación del trato de la nación más favorecida en los siguientes términos:

Con respecto a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación con ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos efectuadas en concepto de pago de importaciones o exportaciones, con respecto a los métodos de exacción de tales derechos y cargas, con respecto a todos los reglamentos y formalidades relativos a las importaciones y exportaciones, y con respecto a todas las cuestiones a que se refieren los párrafos 2 y 4 del artículo III*, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado. (No se reproduce la nota suplementaria al artículo.)

¹³³ Ninguna de las partes ha indicado que las medidas impugnadas constituyan el retiro o la modificación de una concesión arancelaria contraída por la República Dominicana en virtud de sus obligaciones bajo los artículos II:1 a) y II:1 b), primera frase, del GATT de 1994.

¹³⁴ Reclamantes, respuesta a la pregunta No. 41 del Grupo Especial.

7.63 Por su parte, el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 dispone que:

Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de *las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo*, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicha parte contratante podrá ... suspender total o parcialmente *la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión*. (Sin cursivas en el original.)

7.64 Como se nota, el texto del artículo XIX:1 a) no limita expresamente las obligaciones del GATT de 1994 que se pueden suspender por invocación de esa disposición. El párrafo contiene dos menciones a la palabra *obligación*. Primero, se refiere a las obligaciones contraídas por un Miembro en virtud del GATT de 1994, incluidas las concesiones arancelarias, por efecto de las cuales habrían aumentado las importaciones. Segundo, se refiere a la obligación con respecto al producto relevante que el Miembro queda autorizado a suspender total o parcialmente, incluyendo la posibilidad de retirar o modificar la concesión arancelaria. El Grupo Especial coincide con la República Dominicana en que el lenguaje del artículo sugiere que las palabras *obligación* y *concesión* de la parte final del párrafo ("*engagement*" y "*concession*" en francés, y "*obligation*" y "*concession*" en inglés) se refieren a las palabras *obligaciones* y *concesiones arancelarias* de la primera parte ("*engagements*" y "*concessions*" en francés, y "*obligations*" y "*concessions*" en inglés).¹³⁵ El paralelismo en los términos y el uso de la palabra *la* en la parte final del párrafo en "*la obligación*" y "*la concesión*" así lo sugieren. En caso contrario, y si no hubiera relación entre una y otra expresión, la parte final del párrafo habría podido decir "dicha parte contratante podrá ... suspender total o parcialmente *una* obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar *una* concesión".

7.65 Según uno de los primeros estudios publicados sobre el régimen legal del GATT, el trabajo preparatorio del GATT de 1947 sugiere que el trato de la nación más favorecida no formaba parte de las obligaciones del GATT que podían suspenderse por invocación de la cláusula de salvaguardia del artículo XIX. El autor del mismo estudio, sin embargo, también afirmaba que la expresión "obligaciones contraídas en virtud del GATT" es tan amplia como el mismo GATT. En palabras del autor, si bien el trabajo preparatorio del GATT sugiere que la expresión abarca tanto las concesiones arancelarias como la prohibición de restricciones cuantitativas, "el lenguaje parece aún más amplio".¹³⁶

7.66 Ahora bien, con la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, las obligaciones contenidas en el artículo XIX del GATT de 1994 no pueden ser leídas de manera aislada, sino siempre en conjunto y en el contexto de lo dispuesto en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Efectivamente, el Órgano de Apelación ha observado que, a diferencia del anterior sistema del GATT, el Acuerdo sobre la OMC constituye un instrumento único que fue aceptado por los Miembros de la OMC como un "todo único"¹³⁷ (en inglés, "*single undertaking*", y en francés, "*engagement unique*"). Por lo tanto, las obligaciones dimanantes de los acuerdos de la OMC son en general acumulativas, y los Miembros

¹³⁵ República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 61 del Grupo Especial.

¹³⁶ J. H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT* (The Michie Company, 1969), p. 559.

¹³⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Brasil – Coco desecado*, p. 14.

deben cumplirlas simultáneamente.¹³⁸ El Órgano de Apelación también ha notado que tanto las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 como las del Acuerdo sobre Salvaguardias forman parte de un mismo tratado, el Acuerdo sobre la OMC.¹³⁹ Como resultado de los acuerdos alcanzados durante la Ronda Uruguay, tanto el GATT de 1994 como el Acuerdo sobre Salvaguardias forman parte del Anexo 1 de un mismo acuerdo (Acuerdo sobre la OMC). En virtud de lo anterior, el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias constituyen un conjunto inseparable de derechos y disciplinas que deben considerarse simultáneamente.¹⁴⁰

7.67 Con respecto a si las medidas de salvaguardia deben generalmente cumplir con la obligación de la nación más favorecida, contenida en el artículo I del GATT de 1994, el artículo 2.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que: "Las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda."

7.68 En todo caso, es un hecho incontrovertido que tanto la medida provisional como la medida definitiva excluyen de su aplicación a las importaciones originarias de Colombia, Indonesia, México y Panamá, por lo que resultan en un trato más favorable para tales importaciones. En el caso de ambas medidas, las Resoluciones de la Comisión justifican la exclusión por aplicación del artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo 72 de la *Ley 1-02*, toda vez que los países indicados son países en desarrollo que en conjunto representan apenas un 1,21% de las importaciones investigadas.¹⁴¹ Esto significa que las medidas impugnadas no han sido aplicadas a las importaciones

¹³⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Productos lácteos*, párr. 74.

¹³⁹ 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... [Tomando en cuenta que] el intérprete de un tratado debe interpretar todas las disposiciones aplicables de un tratado de un modo tal que dé sentido a *todas ellas* de manera armoniosa... una interpretación apropiada de este "conjunto inseparable de derechos y disciplinas" debe dar sentido a *todas* las disposiciones pertinentes de estos dos Acuerdos igualmente vinculantes.

Informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado (CE)*, párr. 81 (las cursivas figuran en el original).

¹⁴⁰ Informes del Órgano de Apelación, *Brasil – Coco desecado*, p. 16 (donde se cita el informe del grupo especial, *Brasil – Coco desecado*, párr. 227); *Corea – Productos lácteos*, párr. 74; y *Argentina – Calzado (CE)*, párr. 81. El Órgano de Apelación arribó a conclusiones similares respecto del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo Antidumping) y el artículo VI del GATT en su informe en *Estados Unidos – Ley de 1916*. En este último caso, el Órgano de Apelación constató:

El artículo VI del GATT de 1994 y el *Acuerdo Antidumping* forman parte del mismo tratado, el *Acuerdo sobre la OMC*. Como indica su título completo, el *Acuerdo Antidumping* es un "Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994". En consecuencia, el artículo VI debe interpretarse en conexión con las disposiciones del *Acuerdo Antidumping*...

Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Ley de 1916*, párr. 114 (las cursivas figuran en el original).

¹⁴¹ A pesar de que las resoluciones preliminar y definitiva se refieren al artículo 82 de la *Ley 1-02*, en sus escritos la República Dominicana se ha referido al artículo 72, que sería la disposición correcta. Véase *Ley 1-02*, en prueba documental RDO-11. En el caso de la Resolución definitiva, por medio de la cual se emitió la decisión final y se impuso la medida definitiva impugnada, la Comisión citó además el *Reglamento de la Ley 1-02*. Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, párr. 42 y párr. resolutivo Cuarto.

de los productos relevantes "independientemente de la fuente de donde proceden", sino que de hecho han excluido las importaciones originarias de cuatro países. Este aspecto de las medidas resulta incompatible con el trato general de la nación más favorecida contenido en el artículo I:1 del GATT de 1994, en el sentido de que la República Dominicana ha concedido a los productos originarios de estos cuatro países una ventaja, favor, privilegio o inmunidad sin extenderlos de manera inmediata e incondicional a los productos similares originarios de los territorios de todos los demás Miembros de la OMC. El Grupo Especial nota al respecto que la República Dominicana ha admitido que la exclusión de las importaciones originarias de Colombia, Indonesia, México y Panamá de la aplicación de la medida "puede ser problemática".¹⁴²

7.69 La República Dominicana no ha presentado argumento alguno para rechazar el hecho de que las medidas impugnadas sean incompatibles con el trato general de la nación más favorecida contenido en el artículo I:1 del GATT de 1994. En su opinión, sin embargo, incluso si las medidas suspendieran el trato general de la nación más favorecida, esto no sería suficiente para que el Grupo Especial concluyera que éstas constituyen una suspensión de obligaciones en el sentido del artículo XIX:1 a) del GATT de 1994. La República Dominicana afirma, entre otros argumentos¹⁴³, que si se interpretara que la suspensión de obligaciones en la parte final del artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 puede abarcar una suspensión de la obligación del trato general de la nación más favorecida contenido en el artículo I:1 del GATT de 1994 ello llevaría a un conflicto entre el artículo XIX:1 a) del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias, el cual expresamente prohíbe la aplicación discriminatoria de medidas de salvaguardia.

7.70 El Grupo Especial no está convencido por este argumento. El Acuerdo sobre Salvaguardias expresamente permite ciertas derogaciones, en especial en su artículo 9, del trato general de la nación más favorecida y del requisito de que las medidas de salvaguardia no se apliquen de manera discriminatoria. Efectivamente, el artículo 9.1 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, 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. (No se reproduce la nota de pie de página.)

7.71 La República Dominicana ha invocado expresamente el artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias como la justificación legal bajo los acuerdos de la OMC para excluir de la aplicación de las medidas impugnadas a las importaciones de Colombia, Indonesia, México y Panamá.¹⁴⁴

7.72 Tomando en cuenta lo anterior, el Grupo Especial no considera correcto afirmar que, si se interpretara que el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 incluye la posibilidad de que se suspenda la obligación del trato general de la nación más favorecida contenido en el artículo I:1 del GATT de 1994, esto necesariamente llevaría a un conflicto entre el artículo XIX:1 a) del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias.

¹⁴² República Dominicana, declaración final en la primera reunión del Grupo Especial, párr. 17; respuesta a la pregunta No. 52 del Grupo Especial.

¹⁴³ Véase el párr. 7.27 del presente Informe.

¹⁴⁴ Véase, por ejemplo, Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5, párr. 51; y Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, párr. 42.

7.73 En conclusión, el Grupo Especial considera que las medidas impugnadas han significado de hecho una suspensión del trato de la nación más favorecida contenido en el artículo I:1 del GATT de 1994 y representan por lo tanto, en términos del artículo XIX:1 a) del GATT de 1994, la suspensión de una obligación contraída por la República Dominicana en virtud del GATT de 1994.

(c) La cuestión de si las medidas impugnadas suspenden obligaciones contenidas en el artículo II:1 b), segunda frase, del GATT de 1994

7.74 Una vez que el Grupo Especial ha concluido que las medidas impugnadas han significado de hecho una suspensión de la obligación del trato de la nación más favorecida contenida en el artículo I:1 del GATT de 1994 con respecto a los productos en cuestión, no haría falta considerar adicionalmente si las mismas medidas constituyen además una suspensión de obligaciones asumidas por la República Dominicana bajo el artículo II:1 b), segunda frase, del GATT de 1994. Efectivamente, el hecho de que las medidas impugnadas hayan suspendido por invocación del artículo XIX del GATT de 1994 o del Acuerdo sobre Salvaguardias total o parcialmente al menos una obligación contraída por la República Dominicana en virtud del GATT de 1994 con respecto a los productos en cuestión es suficiente, en las circunstancias del presente caso, para acreditar la aplicabilidad del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias a la presente diferencia.

7.75 No obstante lo anterior, el Grupo Especial considerará además si las medidas impugnadas también constituyen una suspensión de obligaciones de la República Dominicana bajo el artículo II:1 b), segunda frase, del GATT de 1994.

7.76 Los reclamantes afirman que las medidas impugnadas también suspenden la aplicación del artículo II:1 b), segunda frase, del GATT de 1994, por cuanto imponen una sobretasa arancelaria, distinta a los derechos de aduana propiamente dichos, que no está registrada en la lista de concesiones de la República Dominicana. Como se ha indicado, la República Dominicana responde que el artículo XIX del GATT de 1994 sólo permite suspender las concesiones arancelarias y las obligaciones relativas a dichas concesiones, bajo el artículo II:1 del GATT de 1994, y la prohibición de imponer restricciones cuantitativas, bajo el artículo XI del GATT de 1994. La República Dominicana también afirma que la medida provisional y la medida definitiva impugnadas consistieron en la adopción de un arancel de 38% *ad valorem* que constituiría un derecho de aduana propiamente dicho que no excede el nivel consolidado de la República Dominicana en la OMC y que no habría suspendido obligaciones bajo el artículo II:1 b) del GATT de 1994.

7.77 El artículo II:1 b) del GATT de 1994 dispone lo siguiente:

Los productos enumerados en la primera parte de la lista relativa a una de las partes contratantes, que son productos de los territorios de otras partes contratantes, no estarán sujetos -al ser importados en el territorio a que se refiera esta lista y teniendo en cuenta las condiciones o cláusulas especiales establecidas en ella- a *derechos de aduana propiamente dichos* que excedan de los fijados en la lista. Dichos productos estarán también exentos de todos *los demás derechos o cargas de cualquier clase* aplicados a la importación o con motivo de ésta que excedan de los aplicados en la fecha de este Acuerdo o de los que, como consecuencia directa y obligatoria de la legislación vigente en el territorio importador en esa fecha, hayan de ser aplicados ulteriormente. (Sin cursivas en el original.)

7.78 En otras palabras, el artículo II:1 b) del GATT de 1994 en principio prohíbe: i) el cobro de derechos de aduana propiamente dichos que excedan de los topes fijados en la lista del respectivo Miembro importador (primera frase); y ii) el cobro de otros derechos o cargas de cualquier clase aplicados a la importación o con motivo de ésta (segunda frase), que excedan los aplicados en la fecha de entrada en vigor del GATT de 1994 o de los que hayan de ser aplicados como consecuencia directa y obligatoria de legislación vigente en esa fecha en el Miembro importador. El Entendimiento relativo a la interpretación del párrafo 1 b) del artículo II del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 dispone que el Miembro importador debía registrar en su lista de concesiones los *demás derechos o cargas* aplicados en la fecha de entrada en vigor del GATT de 1994 o que tuvieran que ser aplicados como consecuencia directa y obligatoria de legislación vigente en esa fecha.¹⁴⁵ El artículo II:2 contiene una lista de medidas que, independientemente de lo previsto en el artículo II:1 b), pueden ser impuestas sobre las importaciones de cualquier producto en la cual figuran: i) las cargas equivalentes a los impuestos interiores percibidos sobre productos nacionales similares o sobre mercancías que hubieran servido como insumos para fabricar el producto importado; ii) los derechos antidumping y compensatorios; y iii) los derechos o cargas proporcionales al costo de servicios prestados.

7.79 El uso de la expresión "*todos los demás* derechos o cargas de cualquier clase aplicados a la importación o con motivo de ésta" en el artículo II:1 b), segunda frase, sugiere que la prohibición abarca a cualquier derecho o carga de cualquier clase a la importación o con motivo de ésta que no sea un derecho de aduana propiamente dicho.¹⁴⁶ En otras palabras, la categoría de *demás derechos o cargas* bajo el artículo II:1 b), segunda frase, es una categoría residual que abarca a todos los derechos o cargas a la importación, o con motivo de ésta, que no constituyen derechos de aduana propiamente dichos¹⁴⁷ y que no están expresamente previstos en el artículo II:2 del GATT de 1994.

7.80 Corresponde entonces considerar si es que las medidas impugnadas pueden ser calificadas como "derechos de aduana propiamente dichos" bajo el artículo II:1 del GATT de 1994 o si, por el contrario y como afirman los reclamantes, constituyen "demás derechos o cargas".

7.81 La expresión "derechos de aduana propiamente dichos" figura en el texto inglés como "*ordinary customs duties*" y en el francés como "*droits de douane proprement dits*". Por aplicación de la regla de interpretación contenida en el artículo 33 de la Convención de Viena, debe presumirse que los términos del acuerdo tienen igual sentido en cada texto auténtico (español, inglés y francés). Además, si la comparación de los diversos textos auténticos revela una diferencia de sentido, debe en principio adoptarse el sentido que mejor concilie esos textos, habida cuenta del objeto y del fin del acuerdo.

7.82 En español, la expresión "propiamente" usada en "propiamente dichos" se relaciona con la palabra "propiedad", en el sentido de "atributo o cualidad esencial" de algo.¹⁴⁸ Es decir, que un "derecho de aduana propiamente dicho" sería un derecho que posee los atributos o cualidades esenciales de los derechos cobrados en aduana. "*Proprement*" en la expresión francesa

¹⁴⁵ Véase, República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 182 del Grupo Especial.

¹⁴⁶ Salvo ciertas excepciones, como los derechos o cargas aplicados o de aplicación obligatoria en la fecha del acuerdo. Véase al respecto lo dispuesto en el Entendimiento relativo a la interpretación del párrafo 1 b) del artículo II del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.

¹⁴⁷ Reclamantes, respuesta a la pregunta No. 181 del Grupo Especial; República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 181 del Grupo Especial.

¹⁴⁸ *Diccionario de la Lengua Española*, 22.^a ed. (Real Academia Española, 2001), p. 1252.

"*proprement dits*" se relaciona con el sentido estricto en el cual una expresión es usada.¹⁴⁹ En otras palabras, si bien un Miembro puede cobrar distintos derechos en frontera, las expresiones derecho de aduana "propriadamente dicho" y derecho de aduana "*proprement dit*" enfatizan que el alcance de la disposición se limita a los derechos de aduana en el sentido estricto del término (*stricto sensu*).

7.83 La expresión usada en el texto en inglés sugiere un matiz ligeramente distinto. "*Ordinary*" se define como "*Belonging to or occurring in regular custom or practice; normal, customary, usual*". Lo contrario es "*Extraordinary*".¹⁵⁰ En español, "Ordinario" se define como "Común, regular y que sucede habitualmente". Lo contrario sería "extraordinario" o "inusual".¹⁵¹ En francés, "*Ordinaire*" se define como "*Conforme à l'ordre normal, habituel des choses*" o "*courant, habituel, normal, usuel*". Lo contrario sería "*anormal*", "*exceptionnel*" o "*extraordinaire*".¹⁵²

7.84 En su informe en el caso *Chile – Sistema de bandas de precios*, el Órgano de Apelación aclaró que lo que determina si "un derecho impuesto a una importación en la frontera" constituye un derecho de aduana propriadamente dicho no es la forma que tal derecho tenga.¹⁵³ Tampoco es el hecho de que el derecho se calcule sobre la base de factores exógenos, tales como los intereses de los consumidores o de los productores nacionales.¹⁵⁴ El Órgano de Apelación explicó además que el nivel aplicado de un "derecho de aduana propriadamente dicho" puede ser periódicamente modificado por un Miembro, siempre que se mantenga por debajo del nivel consolidado en la respectiva lista.¹⁵⁵ Esta modificación del tipo aplicado puede hacerse en cualquier momento, por ejemplo, a través de un acto del poder legislativo o del poder ejecutivo de un Miembro. Sin embargo, una característica esencial de los "derechos de aduana propriadamente dichos" es que cualquier cambio en los mismos es discontinuo y se produce con independencia de un plan o de una fórmula anterior.¹⁵⁶ El Órgano de Apelación notó que el mecanismo de bandas de precios que estaba siendo impugnado en ese caso contenía una variabilidad inherente, y tenía el efecto de dificultar la transmisión de las evoluciones de los precios internacionales al mercado interno chileno de la manera en que normalmente lo harían los *derechos de aduana propriadamente dichos*, generando además en su aplicación una falta de transparencia y previsibilidad en cuanto a las condiciones de acceso al mercado.¹⁵⁷

7.85 En definitiva, usando un sentido que intente conciliar los textos del GATT de 1994 en sus diversos idiomas oficiales, pudiéramos concluir que la expresión "derechos de aduana propriadamente dichos" en el artículo II:1 b) del GATT de 1994 se refiere a los derechos cobrados en frontera que constituyen "derechos de aduana" en el sentido estricto del término (*stricto sensu*) y que esta expresión no abarcaría eventuales derechos extraordinarios o excepcionales cobrados en aduana. Lo anterior sería compatible con el objeto y el fin del GATT de 1994 que, como lo señaló el Órgano de Apelación en el caso *Chile – Sistema de bandas de precios*, busca que la aplicación de los derechos de aduana genere condiciones transparentes y previsibles de acceso al mercado y no dificulte la transmisión de la evolución de los precios internacionales al mercado interno del país importador.

¹⁴⁹ *Le Nouveau Petit Robert* (Dictionnaires Le Robert, 2000), pp. 2022-2023.

¹⁵⁰ *Shorter Oxford English Dictionary*, 6.^a ed. (Oxford University Press, 2007), vol. 2, p. 2021.

¹⁵¹ *Diccionario de la Lengua Española*, 22.^a ed. (Real Academia Española, 2001), pp. 695, 878 y 1105.

¹⁵² *Le Nouveau Petit Robert* (Dictionnaires Le Robert, 2000), pp. 1732-1733.

¹⁵³ Informe del Órgano de Apelación, *Chile – Sistema de bandas de precios*, párr. 216.

¹⁵⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Chile – Sistema de bandas de precios*, párrs. 271-278.

¹⁵⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Chile – Sistema de bandas de precios*, párr. 232 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Textiles y prendas de vestir*, nota 56 de pie de página al párr. 46).

¹⁵⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Chile – Sistema de bandas de precios*, párrs. 232-233.

¹⁵⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Chile – Sistema de bandas de precios*, párrs. 246-251.

Para llegar a una conclusión al respecto, el Grupo Especial debe considerar el diseño y la estructura de las medidas de que se trata.

7.86 En el caso actual, si bien las medidas impugnadas son derechos cobrados en aduana, considerando su diseño y estructura, éstas son medidas "extraordinarias" o "excepcionales", y no "ordinarias". La Resolución definitiva, por medio de la cual la Comisión emitió la decisión final e impuso la medida definitiva impugnada, habla de un "*arancel* del orden de un treinta y ocho por ciento (38%) *ad-valorem*" (sin cursivas en el original) aplicado "de manera definitiva". Sin embargo, la misma Resolución aclara que la medida será aplicada sólo por un período de dieciocho meses, que el derecho está sujeto a un proceso de desmonte semestral y que en la práctica la medida no reemplaza del todo -sino que coexiste- con el arancel NMF. En otras palabras, las medidas impugnadas no constituyen el arancel ordinario normalmente aplicable, ni tampoco sustituyen este arancel por un nuevo arancel aplicado bajo el trato de la nación más favorecida.¹⁵⁸ Más bien, las medidas impugnadas reemplazan el arancel ordinario de manera temporal y sólo para las importaciones que se originen en ciertos Miembros. Para las importaciones que se originen en otros Miembros (a saber, Colombia, Indonesia, México y Panamá) el arancel NMF sigue siendo aplicable.¹⁵⁹ Más aun, a pesar de que desde el punto de vista formal la medida no constituye un recargo arancelario, está diseñada de una manera tal que, al menos durante un período, ha resultado *de facto* en el cobro de un derecho adicional por encima del nivel de arancel NMF.¹⁶⁰

7.87 La República Dominicana ha indicado que "mientras rige el arancel aumentado, no rige el arancel NMF normalmente aplicable."¹⁶¹ En opinión del Grupo Especial lo anterior confirma que las medidas son algo distinto del arancel normalmente aplicable. Al tratarse de medidas temporales y extraordinarias, que coexisten con el arancel NMF aplicable a las importaciones de ciertos orígenes, y tomando en cuenta que no se trata de ninguna de las medidas enumeradas en el artículo II:2 del GATT de 1994, las medidas impugnadas representan un derecho o carga a las importaciones que es distinto del "derecho de aduana propiamente dicho".

7.88 Así pues, a la luz de los términos corrientes usados en el artículo II:1 b) del GATT de 1994, al no constituir "derechos de aduana propiamente dichos", ni ninguna de las medidas previstas en el artículo II:2 del GATT de 1994, las medidas impugnadas por definición tendrían que ser otros "derechos o cargas... aplicados a la importación o con motivo de ésta". Es un hecho incontrovertido además que las medidas impugnadas no se encuentran registradas en la lista de concesiones de la República Dominicana, ni corresponden a derechos o cargas que la República Dominicana aplicara en la fecha de entrada en vigor del GATT de 1994 o que tuviera que aplicar como consecuencia directa y

¹⁵⁸ Además, tal y como lo notan los reclamantes, las medidas impugnadas fueron adoptadas con base en la legislación nacional y en las reglas multilaterales sobre salvaguardias y no en otra normativa como pudiera haber sido la *Ley 146-00*, que es la legislación nacional que reglamenta la materia arancelaria en la República Dominicana. Véase párr. 7.38 del presente Informe.

¹⁵⁹ República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 177 del Grupo Especial.

¹⁶⁰ A partir del 16 de marzo de 2010 (fecha de la entrada en vigor de la medida provisional), las medidas han resultado en derechos de entre 28% *ad valorem* y 38% *ad valorem*, mientras el arancel NMF aplicable a las importaciones originarias de Colombia, Indonesia, México y Panamá seguía siendo de 14% *ad valorem* para el tejido tubular y de 20% *ad valorem* para los sacos de polipropileno.

¹⁶¹ República Dominicana, declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párr. 47. Véase también, declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párr. 25.

obligatoria de legislación vigente en esa fecha.¹⁶² En consecuencia, al resultar en un cobro de tales derechos o cargas, las medidas impugnadas han suspendido las obligaciones de la República Dominicana bajo el artículo II:1 b), segunda frase, del GATT de 1994 con respecto a los derechos de importación impuestos a los productos importados relevantes.

(d) Conclusión

7.89 Por las razones anteriormente explicadas, el Grupo Especial concluye que los reclamantes han demostrado que las medidas impugnadas han resultado en una suspensión de obligaciones contraídas por la República Dominicana en virtud del GATT de 1994. Siendo así, y tomando adicionalmente en cuenta que las medidas impugnadas fueron adoptadas por la República Dominicana con el objetivo de atender una situación de daño grave a la producción local provocada por un aumento de importaciones, fueron el resultado de un procedimiento que estuvo basado, entre otras reglas, en las normas y procedimientos contenidos en el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias y fueron notificadas por la República Dominicana como medidas de salvaguardia al Comité sobre Medidas de Salvaguardia de la OMC y bajo los procedimientos previstos por el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias, el Grupo Especial concluye que las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias resultan aplicables al examen que se debe realizar de las alegaciones planteadas en la presente diferencia.

7.90 Considerando que las medidas impugnadas han suspendido obligaciones de la República Dominicana bajo el GATT de 1994, la cuestión acerca de si una medida pudiera ser considerada como una salvaguardia, y examinada bajo el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias, aun en el supuesto de que no suspendiera obligación alguna bajo el acuerdo ni retirara o modificara concesiones, es una cuestión meramente teórica y carente de relevancia práctica para resolver la presente disputa. Los reclamantes plantearon esta cuestión alternativa sólo para el supuesto de que el Grupo Especial considerara que las medidas impugnadas no resultaron en una suspensión de obligaciones en el sentido del artículo XIX:1 a) del GATT de 1994.¹⁶³ Consecuentemente, el Grupo Especial no entrará a analizar este punto.

7.91 Como consideración final, el Grupo Especial nota que la República Dominicana ha afirmado que la interpretación promovida por los reclamantes pudiera afectar la "flexibilidad inherente y esencial al sistema de concesiones arancelarias de la OMC", según la cual los Miembros pueden incrementar libremente sus aranceles hasta un nivel inferior al tipo consolidado.¹⁶⁴ En opinión del Grupo Especial, las constataciones expuestas anteriormente no afectan la flexibilidad que los Miembros de la OMC tienen, bajo las disposiciones del GATT de 1994, para modificar libremente sus aranceles mediante la adopción de nuevos derechos de aduana propiamente dichos que se mantengan dentro del nivel consolidado en su lista de concesiones. Tampoco afectan la potestad de los Miembros de la OMC de imponer medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados, y como resultado suspender total o parcialmente obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994 con respecto a tales productos, incluyendo la posibilidad de retirar o modificar

¹⁶² La República Dominicana ha confirmado que las medidas impugnadas no están cubiertas por registro alguno de los "demás derechos o cargas" que aplicara o tuviera que aplicar en la fecha de entrada en vigor del GATT de 1994. República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 183 del Grupo Especial.

¹⁶³ Reclamantes, declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 10-11; respuesta a la pregunta No. 41 del Grupo Especial.

¹⁶⁴ República Dominicana, declaración final en la segunda reunión del Grupo Especial, párrs. 5-7.

concesiones, de manera compatible con el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias.

C. OBJECIONES PRELIMINARES PLANTEADAS POR LA REPÚBLICA DOMINICANA

1. Jurisdicción del Grupo Especial para resolver la controversia sobre la base de acuerdos no abarcados

(a) Principales argumentos de las partes

7.92 En su solicitud de resolución preliminar, la República Dominicana solicitó al Grupo Especial que declinara su jurisdicción para conocer de la presente diferencia, argumentando, entre otras razones, que los reclamantes cuestionaron la aplicación por parte de la República Dominicana de un arancel en exceso al arancel preferencial de 0% *ad valorem* previsto en dos tratados de libre comercio (TLCs) suscritos con los reclamantes (el TLC Centroamérica-República Dominicana y el TLC RD-CAFTA).¹⁶⁵ Según la República Dominicana, en términos de los artículos 3.2 y 7.2 del ESD, el Grupo Especial carece de competencia para analizar la violación de una concesión otorgada fuera del ámbito de la OMC (en el caso concreto, en el marco de dos TLCs). La República Dominicana argumenta que los reclamantes pretenden realizar un uso abusivo e inadecuado de derechos contemplados en el ESD.¹⁶⁶

7.93 Por su parte, los reclamantes consideran que la objeción preliminar de la República Dominicana sobre la falta de jurisdicción del Grupo Especial es irrelevante y carece de fundamento. Los reclamantes señalan que, ni en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial, ni en la primera comunicación escrita han solicitado al Grupo Especial que se pronuncie sobre la violación de compromisos internacionales distintos a los contenidos en los acuerdos de la OMC.¹⁶⁷

7.94 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, cada una de las partes señaló que en su opinión no existen limitaciones bajo los acuerdos abarcados para que un Miembro pueda impugnar ante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC una medida si considera que la misma, además de ser incompatible con compromisos adquiridos por otro Miembro bajo un TLC, es incompatible con obligaciones de los acuerdos abarcados.¹⁶⁸ Las partes también expresaron que las disposiciones del TLC Centroamérica-República Dominicana y del TLC RD-CAFTA no resultan relevantes para la presente diferencia al no formar parte de los acuerdos abarcados, y coincidieron en que los reclamantes no alegaron violaciones de disposiciones de tales acuerdos.¹⁶⁹

¹⁶⁵ República Dominicana, solicitud de resolución preliminar, párr. 50.

¹⁶⁶ En respaldo de su argumento, la República Dominicana citó como antecedentes el informe del Órgano de Apelación, *México – Impuestos sobre los refrescos* y el informe del grupo especial, *CE y determinados Estados Miembros – Grandes aeronaves civiles*. República Dominicana, solicitud de resolución preliminar, párrs. 51-54.

¹⁶⁷ Reclamantes, contestación a la solicitud de resolución preliminar de la República Dominicana, párr. 8; declaración final en la primera reunión del Grupo Especial, párr. 3.

¹⁶⁸ República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 78 del Grupo Especial; reclamantes, respuesta a la pregunta No. 78 del Grupo Especial.

¹⁶⁹ República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 80 del Grupo Especial; reclamantes, respuesta a la pregunta No. 80 del Grupo Especial.

(b) Principales argumentos de los terceros

7.95 Los Estados Unidos, Turquía y la Unión Europea presentaron comentarios sobre este punto. Los tres opinaron que no existe limitación alguna, bajo los acuerdos de la OMC, para que un Miembro pueda impugnar ante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC una medida si considera que la misma, además de ser incompatible con compromisos adquiridos por otro Miembro bajo un TLC, es incompatible con obligaciones de los acuerdos abarcados de la OMC.¹⁷⁰

(c) Evaluación del Grupo Especial

7.96 Como se nota de los argumentos descritos, las partes coinciden en afirmar que los reclamantes no han presentado reclamaciones sobre una supuesta incompatibilidad de las medidas impugnadas con disposiciones de los TLCs citados. Ambas partes coinciden además en que las disposiciones del TLC Centroamérica-República Dominicana y del TLC RD-CAFTA no resultan relevantes para la presente diferencia.

7.97 En vista de lo anterior, el Grupo Especial no considera necesario emitir comentario adicional alguno con respecto a este punto. El Grupo Especial en todo caso toma nota de la petición que la República Dominicana ha hecho de que el Grupo Especial "se limite a efectuar una evaluación objetiva del asunto que le fue sometido sobre la base de los acuerdos abarcados pertinentes únicamente, conforme el artículo 11 del ESD y se abstenga de realizar constataciones que no sean estrictamente necesarias para resolver la presente diferencia a la luz de los acuerdos abarcados".¹⁷¹

7.98 La República Dominicana ha solicitado al Grupo Especial que, en caso de que concluya que el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias son aplicables a la presente diferencia, resuelva otros asuntos preliminares sobre su mandato antes de examinar la sustancia de las alegaciones de los reclamantes.¹⁷²

2. Otras objeciones preliminares planteadas por la República Dominicana

(a) Principales argumentos de las partes

7.99 Los asuntos preliminares que la República Dominicana ha planteado sobre el mandato se refieren a: i) ciertas alegaciones desarrolladas por los reclamantes en su primera comunicación escrita, que supuestamente no fueron identificadas en las solicitudes de establecimiento del grupo especial; ii) ciertas alegaciones desarrolladas por los reclamantes en su primera comunicación escrita, que supuestamente no fueron identificadas en las solicitudes de celebración de consultas; y iii) ciertas alegaciones identificadas en las solicitudes de establecimiento del grupo especial, que no fueron desarrolladas en la primera comunicación escrita de los reclamantes. La República Dominicana considera que el Grupo Especial carece del mandato para examinar el fondo de dichas cuestiones.¹⁷³ Dichas cuestiones se identifican a continuación:

¹⁷⁰ Estados Unidos, respuesta a la pregunta No. 9 del Grupo Especial; Turquía, respuesta a las preguntas Nos. 9 y 10 del Grupo Especial; Unión Europea, respuesta a las preguntas Nos. 9 y 10 del Grupo Especial.

¹⁷¹ República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 187 del Grupo Especial, párr. 47.

¹⁷² República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 44-91.

¹⁷³ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 50, 51, 53 y 86.

7.100 Primero, respecto de la reclamación sobre la evolución imprevista de las circunstancias y las obligaciones del GATT, la República Dominicana señala que: i) los reclamantes presentaron esta reclamación en sus solicitudes de celebración de consultas y de establecimiento del grupo especial, pero en ninguna de dichas solicitudes los reclamantes señalaron que, como consecuencia de la falta de constataciones fundamentadas y adecuadas sobre la evolución imprevista de las circunstancias y las obligaciones del GATT, se afectarían también las constataciones sobre el aumento de las importaciones, el daño grave y la causalidad, como argumentan los reclamantes en su primera comunicación escrita; ii) el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias que los reclamantes invocan en su primera comunicación escrita no fue incluido en la solicitud de establecimiento del grupo especial; y iii) el artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias identificado en la solicitud de establecimiento del grupo especial no fue incluido en la solicitud de celebración de consultas. Por lo tanto, la República Dominicana considera que dichas cuestiones no forman parte del mandato del Grupo Especial.¹⁷⁴

7.101 Segundo, respecto de la reclamación sobre la causalidad, la República Dominicana señala que los reclamantes no identifican en las solicitudes de celebración de consultas el artículo 4.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, aunque mencionan dicha disposición como fundamento de su reclamación en sus solicitudes de establecimiento del grupo especial y en su primera comunicación escrita. Por lo tanto, la República Dominicana considera que el artículo 4.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias no forma parte del mandato del Grupo Especial, en el contexto de la reclamación sobre la causalidad.¹⁷⁵

7.102 Tercero, la República Dominicana afirma que los reclamantes no identificaron en sus solicitudes de celebración de consultas la reclamación de que la República Dominicana no habría dado la oportunidad de obtener un medio adecuado de compensación comercial de conformidad con el artículo 8.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por lo tanto, la República Dominicana señala que el artículo 8.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias no forma parte del mandato del Grupo Especial.¹⁷⁶

7.103 Cuarto, la República Dominicana señala que determinadas reclamaciones identificadas en las solicitudes de celebración de consultas y en las solicitudes de establecimiento del grupo especial no fueron desarrolladas en la primera comunicación escrita de los reclamantes. La República Dominicana considera que por tal razón los reclamantes renunciaron a dichas reclamaciones. Dichas reclamaciones corresponden a: i) la supuesta omisión de la Comisión de proporcionar una explicación fundamentada y adecuada sobre la razón por la cual atribuyó a determinada información el carácter de confidencial y por la cual no exigió resúmenes no confidenciales de la misma, de manera incompatible con las obligaciones contenidas en los artículos 3.1 y 3.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias; ii) la supuesta omisión de la Comisión de proporcionar constataciones fundamentadas y adecuadas sobre la necesidad de las medidas para facilitar el reajuste de la rama de producción nacional, de manera incompatible con las obligaciones contenidas en los artículos 3.1, 4.2 c) y 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias; iii) la supuesta incompatibilidad de las medidas impugnadas con el artículo I:1 del GATT de 1994; y iv) la supuesta incompatibilidad de las medidas impugnadas con los artículos II:1 a) y II:1 b), segunda frase, del GATT de 1994. La República Dominicana señala adicionalmente, que las tres últimas reclamaciones

¹⁷⁴ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 60-62 y 65-69.

¹⁷⁵ República Dominicana, primera comunicación escrita, párr. 73.

¹⁷⁶ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 74-85.

también se encuentran fuera del mandato del Grupo Especial por no haber sido identificadas en las solicitudes de celebración de consultas.¹⁷⁷

7.104 La República Dominicana afirma que la afectación del derecho a la defensa sólo sería relevante cuando se considera la posible insuficiencia de una solicitud de establecimiento de un grupo especial a la luz del artículo 6.2 del ESD, pero no ante la falta de consultas. A pesar de lo anterior, la República Dominicana señala que su derecho a la defensa se vio negativamente afectado. Respecto de las alegaciones que fueron incluidas en la solicitud de establecimiento del grupo especial, pero que no habrían sido identificadas en la solicitud de celebración de consultas, la República Dominicana indica que la modificación de la esencia es un criterio relevante no sólo para la inclusión de nuevas medidas sino también para la inclusión de nuevos fundamentos jurídicos y afirma que, en el presente caso, la inclusión de nuevas alegaciones modificó la esencia de las reclamaciones.¹⁷⁸

7.105 Los reclamantes rechazan las objeciones preliminares planteadas por la República Dominicana.

7.106 Sobre los aspectos de la reclamación acerca de la evolución imprevista de las circunstancias y las obligaciones del GATT, que supuestamente no habrían sido identificados en las solicitudes de establecimiento del grupo especial, los reclamantes señalan que tanto las implicaciones que se derivarían del incumplimiento del requisito de demostrar una evolución imprevista de circunstancias, como la relevancia del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias se deducen de las solicitudes de establecimiento del grupo especial, y especialmente de los apartados e) y f) de dichas solicitudes, aunque no hubieran sido planteadas de manera independiente.¹⁷⁹

7.107 Respecto de las cuestiones que supuestamente no habrían sido identificadas en las solicitudes de celebración de consultas, pero que fueron identificadas en las solicitudes de establecimiento del grupo especial, los reclamantes señalan que tal inclusión no modificó la esencia de las reclamaciones identificadas en la solicitud de celebración de consultas. Asimismo, señalan que, de acuerdo a decisiones anteriores adoptadas por grupos especiales y el Órgano de Apelación en torno a este tema, no es necesario que exista una identidad precisa y exacta entre los fundamentos jurídicos de una solicitud de celebración de consultas y los de una solicitud de establecimiento de un grupo especial, siempre que estos últimos puedan derivarse razonablemente de los primeros. Por otra parte, señalan que la República Dominicana no demostró que su derecho de defensa se hubiera visto afectado.¹⁸⁰

7.108 Sobre la supuesta renuncia a determinadas reclamaciones que no fueron desarrolladas en su primera comunicación escrita, los reclamantes señalan que el argumento de la República Dominicana es improcedente pues, de acuerdo a decisiones anteriores adoptadas por grupos especiales y el Órgano de Apelación en torno a este tema, no existe obligación de exponer todas las reclamaciones en la primera comunicación escrita presentada ante el Grupo Especial y cabe la posibilidad de que la parte

¹⁷⁷ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 86-90.

¹⁷⁸ República Dominicana, respuesta a las preguntas Nos. 84, 88, 89 y 92 del Grupo Especial; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 2-15.

¹⁷⁹ Reclamantes, respuesta a la pregunta No. 82 del Grupo Especial.

¹⁸⁰ Reclamantes, respuesta a las preguntas Nos. 82, 85 y 86 del Grupo Especial (donde se citan los informes de los grupos especiales, *Brasil – Aeronaves*, párr. 7.10; *CE – Elementos de fijación (China)*, párr. 7.24; y *Estados Unidos – Aves de corral (China)*, párr. 7.46; y los informes del Órgano de Apelación, *México – Medidas antidumping sobre el arroz*, párr. 138; y *Estados Unidos – Algodón americano (upland)*, párr. 293). Véase también, reclamantes, declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párr. 34; segunda comunicación escrita, párrs. 49 y 50.

reclamante exponga sus argumentos en la segunda comunicación escrita. Asimismo, señalan que las reclamaciones objetadas por la República Dominicana están contenidas en las solicitudes de establecimiento del grupo especial y por lo tanto forman parte del mandato del Grupo Especial. Los reclamantes observan que han renunciado a su reclamación sobre la consideración de cierta información como confidencial sin que se hubieran exigido resúmenes no confidenciales de manera incompatible con los artículos 3.1 y 3.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Salvo esta última, señalan no haber renunciado a las otras tres reclamaciones y que las mismas se han desarrollado a lo largo del procedimiento.¹⁸¹

(b) Principales argumentos de los terceros

7.109 Ninguno de los terceros expresó comentarios en relación con las objeciones preliminares planteadas por la República Dominicana a que se ha hecho referencia.

(c) Evaluación del Grupo Especial

7.110 Con respecto a la alegación de los reclamantes de que las medidas impugnadas son incompatibles con los artículos I:1, II:1 a) y II:1 b), segunda frase, del GATT de 1994, el Grupo Especial observa que esta alegación ha sido planteada de manera alternativa, sólo para el supuesto de que el Grupo Especial concluyera que las medidas impugnadas no están sometidas al artículo XIX del GATT de 1994 y al Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁸² Toda vez que el Grupo Especial ha concluido que las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias resultan aplicables al examen de las medidas impugnadas, no corresponde analizar esta alegación alternativa presentada por los reclamantes y, en consecuencia, no es necesario que el Grupo Especial se pronuncie sobre la cuestión preliminar planteada por la República Dominicana con respecto a esta alegación.

7.111 El Grupo Especial analizará las demás cuestiones preliminares planteadas por la República Dominicana, en la medida en que éstas resulten pertinentes, en las secciones correspondientes de su informe.¹⁸³

D. LA CUESTIÓN DE SI LA MEDIDA PROVISIONAL Y LA MEDIDA DEFINITIVA SON INCOMPATIBLES CON EL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994 Y CON DIVERSAS DISPOSICIONES DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

7.112 Una vez que el Grupo Especial ha concluido que el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias son aplicables a la presente diferencia, considerará las diversas

¹⁸¹ Reclamantes, respuesta a las preguntas Nos. 82, 85 y 86 del Grupo Especial (donde se refieren a las decisiones del Órgano de Apelación en el caso *CE – Banano III* y del grupo especial en el caso *China – Publicaciones y productos audiovisuales*). En particular, respecto de la reclamación sobre la necesidad de la medida en el sentido de los artículos 5.1, 3.1, última frase, y 4.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los reclamantes señalan que al haber demostrado *prima facie* que las determinaciones preliminar y definitiva son incompatibles con el requisito de no atribución previsto en el artículo 4.2 b), segunda frase, del Acuerdo sobre Salvaguardias, también han establecido *prima facie* que las medidas no son necesarias para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste y por lo tanto también son incompatibles con el artículo 5.1. Reclamantes, respuesta a las preguntas Nos. 82, 85 y 86 del Grupo Especial.

¹⁸² Reclamantes, segunda comunicación escrita, párrs. 254-255; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 6 y 39.

¹⁸³ Véanse párrs. 7.151, 7.328 y 7.441 del presente Informe.

alegaciones planteadas por los reclamantes bajo estas disposiciones con respecto a las medidas provisional y definitiva.

1. La cuestión de si la autoridad competente actuó de manera incompatible con obligaciones bajo los acuerdos abarcados en cuanto a la determinación de una evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de obligaciones del GATT

(a) Principales argumentos de las partes

(i) *Reclamantes*

7.113 Los reclamantes alegan que, con respecto a las medidas provisional y definitiva, la autoridad competente no evaluó la evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones del GATT de 1994 que habrían ocasionado el supuesto aumento de las importaciones causante del daño grave y que, por lo tanto, la República Dominicana violó el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 y los artículos 3.1, última frase, 4.2 c), y 11.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como consecuencia, los reclamantes afirman que las determinaciones referentes al incremento de las importaciones, el daño grave y la causalidad, así como la imposición de las medidas provisional y definitiva, son incompatibles con el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1, 4.2 y 11.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias, y con el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias en lo que respecta a la medida provisional.¹⁸⁴

7.114 Los reclamantes señalan que la obligatoriedad de demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias es un asunto que ya ha sido resuelto por el Órgano de Apelación, por lo que el intento de la República Dominicana de reabrir el debate al respecto está "fuera de discusión".¹⁸⁵ Sostienen que la República Dominicana no cumplió con esa obligación. En particular, afirman que la adhesión de China a la OMC y las implicaciones comerciales que ello conllevaría no pueden constituir una circunstancia que haya sido imprevista o inesperada para la República Dominicana, ya que al momento en que el Acuerdo sobre la OMC entró en vigor para la República Dominicana (el 9 de marzo de 1995) las negociaciones respecto a la adhesión de China ya estaban en curso, pues éstas habían comenzado en 1987. Adicionalmente, indican que no hay constataciones en los informes de la autoridad competente de que dicho hecho hubiera sido imprevisto para la República Dominicana, sino únicamente de que el mismo era imprevisto para la rama de producción nacional. Los reclamantes añaden que, incluso suponiendo que la adhesión de China fuera una evolución imprevista de las circunstancias para la República Dominicana, y que ésta hubiera realizado una constatación adecuada y razonada al respecto, la República Dominicana no estableció una conexión lógica entre la adhesión de China y el supuesto incremento de las importaciones.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 195-196 y 235-236; segunda comunicación escrita, párr. 169.

¹⁸⁵ Los reclamantes observan también la declaración del Órgano de Apelación que "a menos que existan razones imperativas, los órganos jurisdiccionales deben resolver la misma cuestión jurídica de la misma manera en los asuntos posteriores", y advierten a este respecto que la República Dominicana no ha presentado ninguna razón imperativa que justifique apartarse del criterio del Órgano de Apelación. Reclamantes, declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 48-52 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado (CE)*, párr. 83; y *Estados Unidos – Acero inoxidable (México)*, párr. 160).

¹⁸⁶ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 206 y 223; segunda comunicación escrita, párrs. 176-181; declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párr. 42. Al respecto, los

7.115 Respecto a la desgravación arancelaria derivada de la entrada en vigor del TLC RD-CAFTA y el TLC Centroamérica-República Dominicana, los reclamantes consideran que la decisión de la República Dominicana de suscribir el primero de estos acuerdos en el año 1998 y el segundo en el año 2004 no pudo haber sido una circunstancia imprevista por la República Dominicana al momento de contraer obligaciones bajo la OMC en el año 1995. En particular, indican que al adherirse a la OMC en el año 1995, la República Dominicana asumió los derechos y obligaciones contenidos en el Acuerdo sobre la OMC, incluyendo los previstos en el artículo XXIV del GATT de 1994 y, por lo tanto, la posibilidad de suscribir tratados de libre comercio conforme a este artículo no pudo haber sido un asunto imprevisto para la República Dominicana. Adicionalmente, afirman que, dado que el propósito de las zonas de libre comercio es lograr una liberalización más profunda que aquella acordada en el marco de la OMC, resulta inaceptable que la desgravación arancelaria mediante dichos acuerdos sea considerada una evolución imprevista de las circunstancias. Según los reclamantes, esas desgravaciones arancelarias no sólo eran previsibles, sino que fueron el objetivo mismo de los acuerdos comerciales suscritos voluntariamente por todas las partes, incluyendo la República Dominicana.¹⁸⁷

7.116 Por otro lado, los reclamantes agregan que no existen constataciones o conclusiones fundamentadas sobre esta supuesta evolución imprevista de las circunstancias, sino que el informe técnico inicial y el informe técnico preliminar se limitan a describir los argumentos presentados por la empresa FERSAN a este respecto. Señalan además que la declaración contenida en el aviso público final (que la desgravación de los acuerdos regionales en cuestión "pudiera explicar en parte la evolución imprevista de las circunstancias") es una explicación *ex post facto*, por cuanto dicho aviso fue publicado un día después de la adopción de la Resolución definitiva y no explica a qué evolución de las circunstancias se refirió la Comisión, y la expresión utilizada (*pudiera explicar*) no equivale a una demostración de la *conexión lógica* entre la desgravación arancelaria y el supuesto incremento de las importaciones. De hecho, según los reclamantes, las afirmaciones de la República Dominicana indican que fueron sus compromisos regionales, "y no el efecto de las obligaciones del GATT", lo que dieron motivo a la preocupación de la República Dominicana sobre el incremento de las importaciones.¹⁸⁸

reclamantes señalan que la República Dominicana ha hecho referencia *ex post* a un anexo del informe técnico final, el cual sólo contendría el valor de las importaciones de diversos orígenes, por lo que no sería una prueba de que el ingreso de China a la OMC tuvo como consecuencia el incremento de las importaciones. Asimismo, alegan que si dicho anexo probara tal conexión, también se podría afirmar (de manera infundada) que el incremento de importaciones de los demás países allí identificados demostraría que su participación en la OMC forma parte de una evolución imprevista de las circunstancias que ha dado origen al incremento de las importaciones. Reclamantes, segunda comunicación escrita, párr. 181.

¹⁸⁷ Reclamantes, segunda comunicación escrita, párrs. 186-188; declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párr. 43. Los reclamantes agregan que no es adecuado que estos actos voluntarios, y subsecuentes a un compromiso internacional, puedan ser alegados posteriormente como "circunstancias imprevistas", ya que esta interpretación implicaría que con la mera suscripción de acuerdos comerciales, todo Miembro cumpliría automáticamente con el requisito de la evolución imprevista de circunstancias, dando así derecho a imponer medidas de salvaguardia por cualquier incremento de importaciones. Reclamantes, segunda comunicación escrita, párr. 188.

¹⁸⁸ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 207-208, 222 y 224-225; segunda comunicación escrita, párrs. 189-190. Los reclamantes también observan que la desgravación arancelaria en cuestión aplica solamente a las importaciones de Centroamérica y los Estados Unidos y no explica el aumento de importaciones de otros orígenes.

7.117 Finalmente, los reclamantes alegan que la Comisión no proporcionó una explicación adecuada y razonada sobre cómo es que el efecto de las obligaciones del GATT incidió en el supuesto incremento de las importaciones que habría causado el daño grave a la rama de producción nacional. Al respecto, indican que no existen constataciones en las que se identifiquen las obligaciones pertinentes contraídas por la República Dominicana en el marco del GATT y cómo es que dichas obligaciones habrían resultado en el supuesto incremento de importaciones. De acuerdo a los reclamantes, las referencias hechas por la República Dominicana de manera *ex post*, no identifican ninguna constatación explícita de que el presunto incremento de importaciones fuera el resultado de obligaciones contraídas por la República Dominicana bajo el GATT.¹⁸⁹

(ii) *República Dominicana*

7.118 La República Dominicana sostiene que la cláusula referida a la "evolución imprevista de las circunstancias" en el artículo XIX del GATT de 1994 no constituye una obligación vinculante y, por consiguiente, no es necesaria su demostración para la invocación de una medida de salvaguardia.¹⁹⁰

7.119 La República Dominicana señala que el Acuerdo sobre Salvaguardias no hace referencia a la evolución imprevista de las circunstancias y, por lo tanto, deroga en ese sentido al artículo XIX del GATT de 1994.¹⁹¹ Afirma asimismo que la historia de negociaciones revela que la intención de los negociadores de la Ronda Uruguay no fue la de mantener la "evolución imprevista de las circunstancias" como un requisito jurídicamente vinculante. Al respecto, sostiene que el hecho de que los negociadores hubieran abandonado la cláusula relacionada con un desarrollo imprevisto contenida en un borrador del Acuerdo sobre Salvaguardias de 1989, la cual habría impuesto la condición de demostrar un aumento "imprevisto, pronunciado y sustancial en la cantidad que se importa de ese producto" para la imposición de una medida de salvaguardia, muestra que los negociadores no tuvieron la intención de incluir este factor en el Acuerdo sobre Salvaguardias como un requisito independiente que fuera vinculante.¹⁹² Además observa que otros grupos especiales han concluido que la omisión de la "evolución imprevista de las circunstancias" en el Acuerdo sobre Salvaguardias fue intencional y han manifestado su desacuerdo con el Órgano de Apelación que la "evolución imprevista de las circunstancias" es un requisito para la aplicación de una medida de salvaguardia.¹⁹³

¹⁸⁹ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 227 y 233-234; segunda comunicación escrita, párrs. 191-193; declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párr. 45.

¹⁹⁰ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 282-283.

¹⁹¹ En particular, la República Dominicana señala que la frase "aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo" en el artículo 11.1 a) significa que las disposiciones más específicas y posteriores del Acuerdo sobre Salvaguardias son las que gobiernan la aplicación de medidas de salvaguardia y prevalecen sobre disposiciones contrarias del artículo XIX del GATT de 1994. República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 260-262.

¹⁹² República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 265-266. La República Dominicana también señala que el hecho de que el artículo 8.3 del Acuerdo sobre Salvaguardias no se refiera a otra disposición de los acuerdos abarcados, ni al artículo XIX del GATT, implicaría que si la "evolución imprevista de las circunstancias" fuera considerada como un requisito para la aplicación de una medida de salvaguardia, se prohibiría el derecho de suspensión a medidas aun cuando éstas resultaran violatorias de los acuerdos abarcados. La República Dominicana argumenta que esta confusión no puede adjudicarse a la intención de los negociadores. *Ibid.* párr. 268.

¹⁹³ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 269-270 (donde se refiere a los informes de los grupos especiales, *Corea – Productos lácteos*, párr. 7.42; *Argentina – Calzado (CE)*, párr. 8.66; y *Argentina – Duraznos en conserva*, párr. 7.24).

7.120 La República Dominicana agrega que su interpretación encuentra apoyo en la legislación nacional de otros Miembros, y señala al respecto que la legislación pertinente de los Estados Unidos y de la Unión Europea no requiere la acreditación de una "evolución imprevista de las circunstancias" para la aplicación de una medida de salvaguardia. Alega también que las decisiones anteriores de grupos especiales y del Órgano de Apelación en torno a la "evolución imprevista de las circunstancias" son ambiguas y carecen de criterios orientadores, por lo que ningún Miembro está en la posición de saber con certeza qué acreditar y cómo hacerlo a la luz del régimen jurídico vigente.¹⁹⁴

7.121 Por último, la República Dominicana sostiene que el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias contiene terminología que sugiere que el mismo fue negociado como "un conjunto exhaustivo de reglas para la aplicación de medidas de salvaguardia", y dado que dicho acuerdo no hace referencia a la cláusula sobre la "evolución imprevista de las circunstancias", esa cláusula no tiene valor en el contexto de ese acuerdo. Señala en particular que el artículo 1 define el alcance del Acuerdo sobre Salvaguardias al "establece[r] normas para la aplicación de medidas de salvaguardia"; el artículo 11.1 a) precisa dicho alcance a "medidas [que] sean aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo"; el preámbulo se refiere a "un acuerdo global"; la aplicabilidad del artículo 8.3 únicamente requiere que la medida de salvaguardia sea conforme con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y no hace referencia al artículo XIX del GATT; y el artículo 2.1, el cual dispone las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia, repite textualmente los términos del artículo XIX del GATT de 1994 pero omite la cláusula referida a la evolución imprevista de las circunstancias.¹⁹⁵

7.122 No obstante, si el Grupo Especial decidiera que la demostración de la evolución imprevista de las circunstancias constituye una obligación vinculante, la República Dominicana afirma que cumplió con dicha obligación y que, por lo tanto, no actuó de manera incompatible con el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 ni con los artículos 3.1, 4.2 c) y 11.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, señala que tanto el informe técnico preliminar como el informe técnico final ofrecen una explicación adecuada y razonada sobre la evolución imprevista de las circunstancias. Asimismo, la República Dominicana indica que en su lista de aranceles consolidados surge con claridad que ha otorgado una concesión arancelaria de 40% sobre los productos correspondientes a las líneas arancelarias 5407.20.20 y 6305.33.90 y que, por lo tanto, ha demostrado, como cuestión de hecho, que ha contraído obligaciones en virtud del GATT respecto del tejido tubular y los sacos de polipropileno.¹⁹⁶

(b) Principales argumentos de los terceros

(i) Colombia

7.123 Colombia concuerda con la República Dominicana en que el estándar de aplicación del concepto de "imprevisibilidad" no es claro, y que por el contrario dificulta el uso de las medidas de salvaguardia. Considera además que, ante la ausencia de claridad sobre el estándar de la evolución

¹⁹⁴ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 271 y 275-276. Por ejemplo, la República Dominicana aduce que los informes de distintos grupos especiales y del Órgano de Apelación posteriores a los informes de este último en los asuntos *Corea – Productos lácteos* y *Argentina – Calzado (CE)* no ofrecen orientaciones claras sobre cómo puede demostrarse suficientemente la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias". Ibid. párr. 275.

¹⁹⁵ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 277-280.

¹⁹⁶ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 284-292. Véase también, *ibid.*, párr. 299 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado (CE)*, párr. 91).

imprevista de las circunstancias, el examen del Grupo Especial no puede ser *de novo* o implicar un juicio que vaya más allá de los elementos con los que razonablemente contaba el Miembro al momento de aplicar la medida cuestionada, ya que de lo contrario pudiera potencialmente ofender principios jurídicos esenciales de debido proceso y justicia sustantiva.¹⁹⁷

(ii) *Panamá*

7.124 Panamá considera que la evolución imprevista de las circunstancias referida en el artículo XIX del GATT debe demostrarse como una cuestión de hecho para poder aplicar una medida de salvaguardia. En el presente caso, Panamá es de la opinión que la República Dominicana no cumplió con dicha obligación como tampoco demostró la existencia de una conexión lógica entre una evolución imprevista de las circunstancias y las condiciones establecidas en el artículo XIX del GATT de 1994.¹⁹⁸

(iii) *Unión Europea*

7.125 La Unión Europea considera que la posición de la República Dominicana referente a la no aplicabilidad de la cláusula sobre la "evolución imprevista de las circunstancias" es infundada. Señala al respecto que el Órgano de Apelación ha determinado que la primera parte del artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 "describe determinadas circunstancias cuya concurrencia debe demostrarse como cuestión de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia", y advierte que la República Dominicana no ha invocado ninguna "razón convincente" por la que el Grupo Especial debiera apartarse de la interpretación del Órgano de Apelación. La Unión Europea también es de la opinión que el aumento de importaciones en virtud de determinados TLCs no puede ser considerado como una "circunstancia imprevista", ya que ese aumento no ha sido "efecto" de las obligaciones contraídas por la República Dominicana en el marco del GATT, como lo exige el artículo XIX:1 a), pero más bien habría sido "efecto" de las obligaciones contraídas por la República Dominicana al amparo de los TLCs en cuestión. Así pues, la Unión Europea considera que esas circunstancias no podrían servir de base para la imposición de medidas de salvaguardia.¹⁹⁹

(c) *Evaluación del Grupo Especial*

7.126 La alegación formulada por los reclamantes plantea dos cuestiones. En primer lugar, si se establecieron constataciones adecuadas y razonadas sobre la evolución imprevista de las circunstancias y cómo es que dicha situación habría causado el supuesto incremento de las importaciones. En segundo lugar, si se establecieron constataciones adecuadas y razonadas sobre las obligaciones pertinentes contraídas por la República Dominicana en el marco del GATT de 1994 y cómo es que dichas obligaciones habrían resultado en el supuesto incremento de importaciones.

(i) *Evolución imprevista de las circunstancias*

7.127 El artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 dispone lo siguiente:

Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte

¹⁹⁷ Colombia, comunicación escrita de tercero, párrs. 47-50; declaración de tercero, párrs. 20-24; respuesta a la pregunta No. 17 del Grupo Especial.

¹⁹⁸ Panamá, comunicación escrita de tercero, párrs. 23-24.

¹⁹⁹ Unión Europea, comunicación escrita de tercero, párrs. 26-35; declaración de tercero, párr. 9.

contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicha parte contratante podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión.

7.128 El Órgano de Apelación ha aclarado que el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias deben aplicarse de forma acumulativa, por lo que la "evolución imprevista de las circunstancias" es una condición cuya existencia debe ser demostrada como cuestión de hecho para que una medida de salvaguardia pueda ser aplicada de conformidad con el artículo XIX.²⁰⁰ La demostración de la evolución imprevista de las circunstancias debe hacerse antes de que se aplique la medida de salvaguardia y debe figurar en el informe publicado de la autoridad competente. Este informe público debe examinar la razón de por qué los factores allí mencionados pueden considerarse "una evolución imprevista de las circunstancias" y ofrecer una explicación de ello.²⁰¹ El informe público debe proveer también una explicación de cómo la "evolución imprevista de las circunstancias" tuvo como resultado el incremento de las importaciones causante del daño grave en cuestión.²⁰²

7.129 El sistema de solución de diferencias de la OMC no establece un sistema de precedentes, por lo que el razonamiento del Órgano de Apelación en un caso particular no tiene carácter vinculante para los grupos especiales que se establezcan para examinar casos distintos. Sin embargo, los informes adoptados por el Órgano de Solución de Diferencias generan expectativas legítimas entre los Miembros de la OMC.²⁰³ Como ha indicado el Órgano de Apelación, "seguir las conclusiones a que ha llegado el Órgano de Apelación en diferencias anteriores no sólo es apropiado, sino que es precisamente lo que se espera de los grupos especiales, sobre todo cuando las cuestiones son las mismas".²⁰⁴ En esta diferencia, la República Dominicana no presenta argumentos convincentes por los que el Grupo Especial debiera apartarse de la interpretación adoptada por el Órgano de Apelación.

7.130 La República Dominicana identifica dos elementos que habrían constituido una "evolución imprevista de las circunstancias": i) la entrada de China a la OMC y el efecto que esto produjo en el comercio internacional; y ii) el proceso de desgravación arancelaria con la entrada en vigor del TLC RD-CAFTA y el TLC Centroamérica-República Dominicana.²⁰⁵ Ambas partes están de acuerdo en

²⁰⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Productos lácteos*, párr. 85. Esa constatación ha sido confirmada posteriormente por los grupos especiales y el Órgano de Apelación. Véanse informes del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado (CE)*; y *Estados Unidos – Cordero*; e informes de los grupos especiales, *Estados Unidos – Tubos*; *Chile – Sistema de bandas de precios*; *Estados Unidos – Cordero*; *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*; y *Argentina – Duraznos en conserva*. Véase también, párr. 7.66 del presente Informe.

²⁰¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párrs. 72-73. Véase también, párr. 7.10 del presente Informe.

²⁰² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrs. 316-323.

²⁰³ Ver, por ejemplo, informe del Órgano de Apelación, *Japón – Bebidas alcohólicas II*, p. 18.

²⁰⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párr. 188. Véase también, informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Acero inoxidable (México)*, párr. 160.

²⁰⁵ República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 197 del Grupo Especial. Aunque inicialmente la República Dominicana parecía afirmar que la crisis financiera-económica de 2008 y el aumento de los costos de

que el momento en que esas circunstancias tenían que haber sido imprevistas es aquel en que las concesiones arancelarias relevantes fueron otorgadas, esto es, el momento en que la República Dominicana se adhirió a la OMC, el 9 de marzo de 1995.²⁰⁶

7.131 El Grupo Especial observa que ni la Resolución definitiva ni la Resolución preliminar de la Comisión hacen referencia alguna, ni ofrecen una constatación o explicación sobre la evolución imprevista de las circunstancias. El párrafo 27 de la Resolución definitiva únicamente transcribe el texto del artículo XIX:1 a) del GATT de 1994.²⁰⁷ La República Dominicana afirma que las constataciones y conclusiones respecto a los eventos que supuestamente constituyeron la evolución imprevista de las circunstancias están contenidas en el informe técnico preliminar y en el informe técnico final del DEI, los cuales forman parte de la Resolución preliminar y la Resolución definitiva, respectivamente.²⁰⁸ No obstante, estos informes técnicos del DEI tampoco contienen las constataciones y conclusiones fundamentadas a las cuales se refiere la República Dominicana.

7.132 El informe técnico final del DEI establece en su parte pertinente lo siguiente:

[E]l DEI entiende que la incursión de China dentro del esquema multilateral de comercio y el efecto que esto produjo en el comercio internacional, indudablemente que es un hecho que no pudo haber sido previsto por la rama de producción nacional al momento que la República Dominicana suscribió las medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994.²⁰⁹

7.133 Ese pasaje simplemente señala que la entrada de China a la OMC y el efecto que esto produjo en el comercio internacional son hechos que "no pud[ieron] haber sido previst[os] por la rama de producción nacional", pero no indica que esas circunstancias fueran imprevistas para la República Dominicana.²¹⁰ Además, el informe técnico no analiza ni explica por qué, al momento en que la República Dominicana se adhirió a la OMC en el año 1995, no podía haber previsto la entrada

producción también fueron factores que constituían una "evolución imprevista de las circunstancias", posteriormente aclaró que sólo la entrada de China a la OMC y el efecto que esto produjo en el comercio internacional, así como el proceso de desgravación arancelaria con la entrada en vigor del TLC RD-CAFTA y el TLC Centroamérica-República Dominicana, constituyeron una "evolución imprevista".

²⁰⁶ República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 113 del Grupo Especial; reclamantes, segunda comunicación escrita, párr. 176.

²⁰⁷ Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, párr. 27.

²⁰⁸ República Dominicana, primera comunicación escrita, párr. 291.

²⁰⁹ Informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 66. Entendemos que al referirse a la "incursión de China dentro del esquema multilateral de comercio", la autoridad competente se refería al "ingreso de China dentro de la OMC". Véase, República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 197 del Grupo Especial.

²¹⁰ La República Dominicana sostiene que sus negociadores representan a la rama de producción nacional al negociar el acceso a los mercados, por lo que ambos pueden ser considerados *equivalentes* en lo atinente a prever una evolución de determinadas circunstancias. República Dominicana, primera comunicación escrita, párr. 293. Sin embargo, el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 claramente señala que la cuestión a establecer es si la evolución de las circunstancias era *imprevista* o *inesperada para el Miembro importador*. A este respecto, el Órgano de Apelación ha indicado que el texto del artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 establece que un Miembro importador tiene la facultad de imponer una medida de salvaguardia "en situaciones en las que, como consecuencia de obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994, [este] Miembro importador se encontrase enfrentado a una evolución de las circunstancias que no hubiera 'previsto' o 'esperado' al contraer esas obligaciones". Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Productos lácteos*, párr. 86 (sin cursivas en el original).

de China a la OMC y el efecto que esto produjo en el comercio internacional. Por consiguiente, esta declaración no trata la cuestión del por qué la entrada de China a la OMC y el efecto que esto produjo en el comercio internacional no podían haber sido previstos por la República Dominicana al momento en que ésta se adhirió a la OMC en el año 1995.

7.134 Además, en ninguna parte de las resoluciones ni de los informes de la autoridad competente se explica cómo el incremento de las importaciones de los sacos de polipropileno y tejido tubular habría sido el resultado de la entrada de China a la OMC y del efecto que esto produjo en el comercio internacional. En respuesta a una pregunta sobre este asunto, la República Dominicana hizo referencia a la parte V de la versión pública del informe técnico inicial y al Anexo Estadístico II de la versión pública del informe técnico final.²¹¹ La parte V del informe técnico inicial, en su parte pertinente, indica que "[s]egún señala FERSAN en la solicitud de investigación de salvaguardia... el aumento de las importaciones obedece [*inter alia* al] ingreso de China a la OMC".²¹² Ese pasaje se limita a describir argumentos presentados por la empresa solicitante de la investigación y no demuestra que la autoridad competente haya analizado o explicado que el aumento de las importaciones hubiera sido consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias en cuestión. Igualmente, el Anexo Estadístico II del informe técnico final contiene el "Valor de las importaciones de Tejido Tubular y de sacos de polipropileno" de catorce diversos orígenes, incluyendo China, para el período 2006-2009²¹³, pero no explica cómo esas importaciones eran consecuencia del ingreso de China a la OMC y del efecto que esto produjo en el comercio internacional.

7.135 Por lo que respecta al proceso de desgravación arancelaria a partir de la entrada en vigor del TLC RD-CAFTA y el TLC Centroamérica-República Dominicana, las resoluciones de la Comisión no contienen constatación alguna al respecto; sin embargo, la República Dominicana cita ciertos pasajes en el informe técnico preliminar, en el informe técnico final y en el aviso público final.²¹⁴

7.136 El informe técnico final, en su parte pertinente, establece:

A juicio del DEI, los argumentos expuestos por Fersan en la etapa preliminar, de manera particular en lo que tiene que ver con el proceso de desgravación arancelaria que se ha sucedido a partir de la puesta en vigor del DR-CAFTA y los Acuerdos con Centroamérica, [...].²¹⁵

7.137 Este pasaje describe los argumentos presentados por la empresa FERSAN y no demuestra la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias en el sentido del artículo XIX:1 a) del GATT.

²¹¹ República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 114 del Grupo Especial.

²¹² Informe técnico inicial, prueba documental CEGH-3, pp. 20-21 (no se reproduce la nota de pie de página).

²¹³ Informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 104.

²¹⁴ República Dominicana, primera comunicación escrita, párr. 291; respuesta a la pregunta No. 114 del Grupo Especial. Véase también, República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 294-295.

²¹⁵ Informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 64 (el subrayado y los corchetes figuran en el original).

7.138 Por su parte, el informe técnico preliminar, en su parte pertinente, señala lo siguiente:

IV ANÁLISIS DE LAS IMPORTACIONES Y LA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994

...

Según **Fersan**, el incremento inusitado de las importaciones ha sido consecuencia de las obligaciones asumidas en el Tratado de Libre Comercio con Centroamérica cuyo periodo de desgravación está agotado completamente desde el 2004, descendiendo a cero el arancel de los países partes del Acuerdo.

...

Fersan sostiene que la evolución imprevista de las circunstancias viene dada [*inter alia*] por... la desgravación hasta arancel cero de las importaciones realizadas dentro del TLC bilateral Centroamérica-República Dominicana...

...

A juicio [...], los argumentos de Fersan, de manera particular en lo que tiene que ver con el proceso de desgravación arancelaria que se ha sucedido a partir de la puesta en vigor del DR-CAFTA y los Acuerdos con Centroamérica, pudiera explicar en parte la evolución imprevista de las circunstancias, toda vez que el producto objeto de investigación pasó de un arancel de 20% y 14 % respectivamente, a un arancel de cero (0) por encontrarse en Canasta A, lo cual amerita la obligación de desgravar inmediatamente.²¹⁶

7.139 Los dos primeros fragmentos de la cita describen los argumentos presentados por la empresa FERSAN y no constituyen una demostración de la existencia de una evolución imprevista en el sentido del artículo XIX del GATT de 1994. Asimismo, como los reclamantes señalan²¹⁷, el uso de corchetes en el último párrafo del pasaje no permite discernir con claridad si la declaración corresponde a una constatación de la autoridad competente o si la misma refleja un argumento de alguna de las partes interesadas.²¹⁸ En otras palabras, la descripción de los argumentos de la empresa FERSAN en el informe técnico preliminar no está acompañada de constatación o conclusión fundamentada alguna por parte de la autoridad competente.

7.140 Por lo tanto, en su versión pública, los informes técnicos citados por la República Dominicana no permiten establecer las constataciones y conclusiones de la autoridad competente sobre el proceso de desgravación arancelaria a partir de la entrada en vigor del TLC RD-CAFTA y el TLC Centroamérica-República Dominicana como una "evolución imprevista de las circunstancias". La República Dominicana ha hecho referencia a este respecto a la versión confidencial del informe

²¹⁶ Informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, pp. 59, 65, 70 y 74 (el énfasis y los corchetes figuran en el original, no se reproducen las notas de pie de página).

²¹⁷ Reclamantes, primera comunicación escrita, párr. 210.

²¹⁸ Los reclamantes sin embargo no han formulado una alegación con respecto al tratamiento de información confidencial.

técnico final²¹⁹, la cual contendría la constatación de la autoridad competente con respecto a este evento como una evolución imprevista de las circunstancias.

7.141 El artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que las autoridades competentes "publicarán 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". El artículo 4.2 c) además establece que las autoridades competentes deben 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". El Órgano de Apelación ha señalado que la "evolución imprevista de las circunstancias" es una de las cuestiones pertinentes de hecho que deben demostrarse para que pueda aplicarse válidamente una medida de salvaguardia.²²⁰ En virtud de estas disposiciones, es en el informe publicado de la autoridad competente en donde este Grupo Especial debe examinar si la República Dominicana proporcionó las constataciones y conclusiones fundamentadas sobre la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias de conformidad con el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994.

7.142 Por lo demás, el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 permite la aplicación de una medida de salvaguardia únicamente cuando, *como consecuencia de obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994*, un Miembro importador está afrontando una evolución de las circunstancias que no hubiera previsto o esperado al contraer esas obligaciones. En el presente caso, el argumento presentado por la empresa FERSAN que atribuye el supuesto aumento de las importaciones a obligaciones que la República Dominicana contrajo en el marco de acuerdos regionales, no explica cómo tales obligaciones se relacionarían con obligaciones contraídas por la República Dominicana en el marco del GATT de 1994.

7.143 La República Dominicana también ha citado fragmentos del aviso público final.²²¹ Los reclamantes argumentan al respecto que las afirmaciones contenidas en el aviso público final son explicaciones *ex post facto*.²²² En el aviso público final, la Comisión afirma que "[e]l proceso de desgravación arancelaria que se ha sucedido a partir de la puesta en vigor del DR-CAFTA y los Acuerdos con Centroamérica, pudiera explicar en parte la evolución imprevista de las circunstancias".²²³ Por lo tanto, incluso si se tomaran en cuenta las afirmaciones contenidas en el aviso público final, las mismas no equivalen, en opinión del Grupo Especial, a una constatación ni a una conclusión fundamentada por parte de la autoridad competente de que el proceso de desgravación arancelaria a partir de la puesta en vigor del TLC RD-CAFTA y el TLC Centroamérica-República Dominicana fuera considerado como una evolución imprevista de las circunstancias. Asimismo, al igual que en el caso de los argumentos de la empresa FERSAN citados en los informes técnicos, la afirmación contenida en el aviso público final atribuye el supuesto aumento de las importaciones a obligaciones que la República Dominicana contrajo en el marco de acuerdos

²¹⁹ República Dominicana, primera comunicación escrita, párr. 292.

²²⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Productos lácteos*, párr. 85.

²²¹ República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 114 del Grupo Especial. Véase también, reclamantes, primera comunicación escrita, párr. 225.

²²² Reclamantes, primera comunicación escrita, párr. 225.

²²³ Aviso, Investigación de Salvaguardia General del Tejido Tubular y Sacos de Polipropileno (6 de octubre de 2010), prueba documental CEGH-11.

regionales, y no explica cómo tales obligaciones se relacionarían con obligaciones contraídas por la República Dominicana en el marco del GATT de 1994.²²⁴

7.144 En resumen, ni las resoluciones, ni los informes técnicos que les sirven de respaldo, ni el aviso público final al cual se ha referido la República Dominicana, contienen una explicación razonada y adecuada de la autoridad competente con respecto a que la entrada de China a la OMC y el efecto que esto produjo en el comercio internacional, o bien el proceso de desgravación arancelaria a partir de la entrada en vigor del TLC RD-CAFTA y el TLC Centroamérica-República Dominicana, hubieran constituido una evolución imprevista de las circunstancias en el sentido del artículo XIX:1 a) del GATT de 1994.²²⁵

(ii) *"Por efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994"*

7.145 Por lo que respecta a "las obligaciones contraídas bajo el GATT", en el asunto *Argentina – Calzado (CE)*, el Órgano de Apelación aclaró el significado de la expresión "como consecuencia... y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo", en los términos siguientes:

En lo que respecta a la expresión "por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo [...]", estimamos que *esta frase significa solamente que debe demostrarse, como cuestión de hecho, que el Miembro importador ha contraído obligaciones, incluidas concesiones arancelarias, en virtud del GATT de 1994*. A este respecto, observamos que las listas anexas al GATT de 1994 han pasado a formar parte de la Parte I de dicho Acuerdo, en virtud del párrafo 7 del artículo II del GATT de 1994. Por consiguiente, cualquier concesión o compromiso consignado en la lista de un Miembro está sujeto a las obligaciones establecidas en el artículo II del GATT de 1994.²²⁶

7.146 De lo anterior queda claro, en opinión del Grupo Especial, que como cuestión de hecho el Miembro importador debe haber contraído obligaciones en virtud del GATT de 1994, por ejemplo concesiones arancelarias, respecto del producto en cuestión. Corresponde entonces al Miembro importador identificar cuáles son las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994 que se vinculan con el aumento de las importaciones que habría causado el daño grave a su producción

²²⁴ El Grupo Especial nota además que, según el propio aviso público final citado por la República Dominicana, el mismo tiene el propósito de hacer de público conocimiento ciertas informaciones contenidas en la Resolución definitiva. Aviso, Investigación de Salvaguardia General del Tejido Tubular y Sacos de Polipropileno (6 de octubre de 2010), prueba documental CEGH-11. En otras palabras, no podría entenderse que el aviso público final pueda contener constataciones o conclusiones fundamentadas distintas o adicionales a aquellas contenidas en la Resolución definitiva. Véase también, República Dominicana, respuesta a las preguntas Nos. 29 y 34 del Grupo Especial; *Ley 1-02*, prueba documental RDO-11, artículo 36; *Reglamento de la Ley 1-02*, prueba documental RDO-26, artículo 271.

²²⁵ A la luz de esta constatación, el Grupo Especial no considera necesario abordar el argumento de los reclamantes que el proceso de desgravación arancelaria a partir de la entrada en vigor del TLC DR-CAFTA y el TLC Centroamérica-República Dominicana no pudo haber sido una circunstancia imprevista por la República Dominicana.

²²⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado (CE)*, párr. 91 (los corchetes figuran en el original; las cursivas han sido añadidas). Véase también, informe del Órgano de Apelación, *Corea – Productos lácteos*, párr. 84.

nacional. Estas constataciones y conclusiones deben reflejarse en el informe de la autoridad competente.

7.147 Es un hecho incontrovertido entre las partes que, a través de su lista de aranceles consolidados, la República Dominicana ha otorgado una concesión arancelaria de 40% *ad valorem* sobre los productos comprendidos en las líneas arancelarias 5407.20.20 y 6305.33.90. No existe duda, por lo tanto, como cuestión de hecho, que la República Dominicana ha contraído obligaciones en virtud del GATT de 1994 respecto del tejido tubular y los sacos de polipropileno. El Grupo Especial debe considerar en todo caso si la República Dominicana, en su informe, identificó tales obligaciones, u otras obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994, como las obligaciones que se vincularían con el aumento de las importaciones que habría causado el daño grave a su producción nacional.

7.148 La Resolución definitiva de la Comisión no hace referencia a tal cuestión. El pasaje relevante en el informe técnico preliminar, al cual la República Dominicana se ha referido, únicamente indica que el DEI estableció lo siguiente:

No obstante, [.....] relativa al hecho de que la República Dominicana no está haciendo uso eficiente del arancel para NMF de las partidas arancelarias 6505.33.10 y 6305.33.90 a las que le están aplicando un 20% mientras que para el inciso 5407.20.20 se le aplica un 14%, con un arancel consolidado en la OMC de un 40%, a partir de lo cual atribuyen que esto ha sido una decisión unilateral de la República Dominicana, el no hacer uso del arancel consolidado en OMC al que se tiene legítimo derecho.²²⁷

7.149 De este pasaje no resulta claro que la autoridad competente haya considerado la concesión arancelaria respecto de los productos en cuestión como la obligación de la República Dominicana bajo el GATT de 1994 que habría ocasionado el supuesto incremento de las importaciones en cuestión. Este pasaje no contiene constatación alguna al respecto.²²⁸ Por consiguiente, y a falta de indicación alguna en las resoluciones de la Comisión, o en cualquier otro documento pertinente, no resulta posible concluir que el informe de la autoridad competente contenga una explicación razonada y adecuada de que la República Dominicana ha contraído obligaciones en virtud del GATT respecto del tejido tubular y los sacos de polipropileno, en el sentido del artículo XIX:1 a) del GATT de 1994. A la luz de esta constatación, el Grupo Especial no considera procedente abordar el argumento adicional de los reclamantes de que la Comisión tampoco constató si las obligaciones pertinentes del GATT de 1994 habrían tenido como consecuencia el supuesto incremento en las importaciones.

(iii) Conclusión

7.150 Por las razones anteriormente expuestas, el Grupo Especial concluye que los reclamantes han acreditado que el informe publicado de la Comisión no contiene explicación alguna respecto de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones del GATT de 1994, como lo exige el artículo XIX:1 a) del GATT. Al no haber proporcionado tal explicación, la

²²⁷ Informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, p. 74 (los corchetes figuran en el original).

²²⁸ La versión confidencial de este pasaje confirma que la autoridad competente no se refirió a la concesión arancelaria respecto de los productos en cuestión como la obligación de la República Dominicana bajo el GATT de 1994 que habría producido el supuesto incremento de las importaciones en cuestión. Véase, informe técnico preliminar (versión confidencial), prueba documental RDO-9, p. 86.

autoridad competente no cumplió con la obligación contenida en el artículo 3.1, última frase, del Acuerdo sobre Salvaguardias -en el sentido de enunciar en su informe publicado las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hubiera llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho-, ni con la obligación contenida en el artículo 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, en el sentido de acompañar a su informe publicado una demostración de la pertinencia de los factores analizados. Además, al imponer una medida de salvaguardia sin haber proporcionado explicación alguna respecto de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones del GATT de 1994 en forma incompatible con el artículo XIX:1 a) del GATT, la autoridad competente también incumplió la obligación contenida en el artículo 11.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, con respecto a las medidas provisional y definitiva, la República Dominicana actuó de manera incompatible con sus obligaciones en virtud del artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 y de los artículos 3.1, última frase, 4.2 c) y 11.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.151 En relación con esta alegación, los reclamantes también presentaron ciertas alegaciones de manera consiguiente, respecto de las cuales no enunciaron argumentos específicos; en consecuencia, y aun en el supuesto de que todas esas alegaciones estuvieran debidamente sometidas a su consideración²²⁹, el Grupo Especial se abstiene de efectuar constataciones a este respecto.²³⁰

7.152 Habiendo concluido que la República Dominicana actuó de manera incompatible con obligaciones bajo los acuerdos abarcados en cuanto a la determinación de una evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de obligaciones del GATT, no sería en principio necesario que el Grupo Especial emita constatación alguna sobre las demás alegaciones sustantivas planteadas por los reclamantes con respecto a las medidas provisional y definitiva. No obstante lo anterior, tomando en cuenta las circunstancias del presente caso y con el fin de ayudar a las partes a alcanzar una solución positiva a la diferencia, el Grupo Especial considerará las alegaciones de los reclamantes.

2. La cuestión de si la autoridad competente actuó de manera incompatible con obligaciones bajo los acuerdos abarcados al definir la rama de producción nacional

(a) Principales argumentos de las partes

(i) *Reclamantes*

7.153 Los reclamantes alegan que la Comisión definió a la rama de producción nacional de manera incompatible con los artículos 4.1 c), 3.1, última frase, y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, alegan que las determinaciones de daño grave y de causalidad, a los efectos de las medidas provisional y definitiva, son incompatibles con los artículos 2.1, 4.1 a), 4.1 c), 4.2 a), 4.2 b) y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias y con el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994, así como con el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias en lo que respecta a la medida provisional.²³¹

²²⁹ Véanse párrs. 7.98-7.111 del presente Informe.

²³⁰ El Grupo Especial nota al respecto que en el asunto *Chile – Sistema de bandas de precios*, el Órgano de Apelación observó que un grupo especial no puede emitir constataciones sobre asuntos que no se consideren debidamente sometidos a su consideración en razón de que la parte reclamante no haya enunciado claramente una alegación ni presentado argumentos. Véase, informe del Órgano de Apelación, *Chile – Sistema de bandas de precios*, párr. 173.

²³¹ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 75-76 y 193-194; segunda comunicación escrita, párrs. 70 y 167-168.

7.154 Los reclamantes afirman que, al definir a la rama de producción nacional, la Comisión incurrió en dos errores fundamentales: i) no estableció adecuada y razonadamente que los productos importados y los nacionales eran similares o directamente competidores; y ii) excluyó incorrectamente a productores de productos nacionales directamente competidores con el producto objeto de investigación.²³²

7.155 Respecto al primer aspecto de su alegación, los reclamantes plantean dos cuestiones. En primer lugar, los reclamantes alegan que la Comisión no definió al producto objeto de investigación de manera compatible con los artículos 3.1, última frase, y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.²³³ En lo específico, los reclamantes alegan que, a pesar de los cuestionamientos fácticos presentados por varias partes interesadas indicando que el tejido tubular y el saco de polipropileno son productos distintos, la Comisión persistió en tratarlos como un solo producto objeto de investigación.²³⁴ Afirman que la única razón que sustentó dicha determinación fue la interpretación de clasificación aduanera basada en la Nota Adicional 2 del Capítulo 63 del Arancel de Aduanas de la República Dominicana. Alegan además que, a pesar de que la interpretación de la Comisión pareciera sustentarse en la presunción de que el tejido tubular equivale al saco incompleto o por terminar, esa presunción no se encuentra en los informes o resoluciones relevantes, como tampoco hay pruebas que permitan inferirla. Adicionalmente, señalan que, a pesar de que la determinación de las autoridades competentes fue cuestionada por la Dirección General de Aduanas, éstas se valieron de la afirmación de esa institución (que "al ser la [Nota Adicional 2] un mandato de la legislación nacional la Aduana tiene que proceder en consecuencia, hasta que las instancias jurisdiccionales competentes o una ley dispongan lo contrario") para considerar a los productos en cuestión como un mismo producto, sin emitir algún elemento de juicio adicional para determinar la identidad de los productos.²³⁵

7.156 En segundo lugar, los reclamantes aseveran que la Comisión no estableció que los productos importados y nacionales eran directamente competidores. En apoyo de esta aseveración, los reclamantes presentan cinco argumentos. Primero, los reclamantes afirman que se definió indebidamente al producto nacional para efectos de la determinación de similitud o competencia directa. Indican que se asumió la descripción del producto nacional presentada por la empresa solicitante FERSAN y, por ende, se limitó el producto nacional a aquel producido *a partir* de determinada fase en el *proceso de producción*, sin emitir constataciones o explicaciones sobre la limitación sugerida. Añaden que de esa forma se excluyó al producto nacional que se fabrica *a partir* de una etapa distinta a la obtención de la resina (p. ej., el saco de polipropileno producido a partir del tejido tubular, nacional o importado, producido por los llamados "ensambladores" o "convertidores"). Los reclamantes afirman que el objeto de la definición del producto nacional es determinar la

²³² Reclamantes, primera comunicación escrita, párr. 75; segunda comunicación escrita, párr. 71.

²³³ Reclamantes, primera comunicación escrita, párr. 119.

²³⁴ Los reclamantes señalan que la Comisión afirmó su postura sin brindar una explicación de por qué los cuestionamientos presentados por varias partes interesadas no eran pertinentes o no tenían asidero fáctico o jurídico y sin abordar la interpretación alternativa planteada de que los productos eran distintos. Los reclamantes agregan que tampoco se presentó un análisis detallado de por qué procedía tratar a los productos como el mismo producto, a pesar que ambos responden a características distintas. Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 109 y 111.

²³⁵ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 94-119; segunda comunicación escrita, párrs. 85, 105, 107-114; respuesta a la pregunta No. 104 del Grupo Especial; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párr. 68. Los reclamantes afirman que la Dirección General de Aduanas en ningún momento afirmó que los sacos y el tejido eran el mismo producto ni que eran productos similares o directamente competidores. Reclamantes, primera comunicación escrita, párr. 118.

similitud o competencia directa y que dicha determinación debe basarse en *productos* y no en *procesos de producción* vinculados con los productos.²³⁶

7.157 Segundo, los reclamantes afirman que la Comisión no demostró que los productos importados y los productos nacionales eran directamente competidores. Señalan que los informes y resoluciones contienen simples afirmaciones de la supuesta relación de competencia entre ambos productos (o descripciones de la información relevante a que se tuvo acceso), sin proporcionar una explicación adecuada y razonada al respecto.²³⁷

7.158 Tercero, los reclamantes señalan que existe una asimetría en la definición de los productos nacionales e importados que hace que la comparación de similitud o competencia directa entre ellos sea de por sí asimétrica e inadecuada: mientras que el producto nacional abarcó el tejido tubular y los sacos de polipropileno producidos a partir de la resina virgen, el producto objeto de investigación abarcó el tejido tubular y los sacos de polipropileno con independencia de que fueran producidos a partir de la resina virgen o no. Aducen que, si bien el Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere la existencia de una simetría en sentido estricto, es necesario que exista como mínimo una correspondencia de *similitud* o *competencia directa* entre el producto objeto de investigación y el producto nacional, ya que de lo contrario no se podría determinar apropiadamente la rama de producción nacional, el daño, el incremento de las importaciones y la relación de causalidad.²³⁸

7.159 Cuarto, los reclamantes alegan que la Comisión consideró al tejido tubular y a los sacos de polipropileno como parte de la misma rama de producción nacional sin demostrar que ambos, en su calidad de insumo y bienes finales respectivamente, eran competidores entre sí. A este respecto, indican que el Órgano de Apelación ha constatado que "los insumos sólo pueden incluirse en la definición de 'rama de producción nacional' si son 'similares' a los productos finales o 'directamente competidores' con ellos".²³⁹

7.160 Quinto, los reclamantes alegan que la Comisión determinó a los productos directamente competidores sin seguir el orden de análisis previsto en el artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, tal y como ha sido descrito por el Órgano de Apelación. Señalan a este respecto que en el asunto *Estados Unidos – Cordero*, el Órgano de Apelación determinó que, antes de establecer el alcance de una rama de producción nacional, se debe determinar qué productos son *similares* o *directamente competidores* con el producto importado y que, sólo cuando se haya determinado cuáles son estos productos, es posible identificar a sus *productores*. En el presente caso, afirman que la Comisión primero definió a la empresa FERSAN como rama de producción nacional y después definió al producto objeto de investigación y directamente competidor.²⁴⁰

7.161 Respecto al segundo aspecto de su alegación, los reclamantes alegan que la Comisión excluyó incorrectamente a ciertos productores de la definición de la rama de producción nacional. En

²³⁶ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 129-132 y 135.

²³⁷ Véase, por ejemplo, reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 136-143; segunda comunicación escrita, párrs. 148-151.

²³⁸ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 144-150; segunda comunicación escrita, párrs. 153-157.

²³⁹ Véase, por ejemplo, reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 151-154 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párr. 90).

²⁴⁰ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 155-159; segunda comunicación escrita, párrs. 85, 97-98 y 159-165 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párr. 87).

particular, afirman que, al considerar a los productores sobre la base de sus métodos de producción, la Comisión excluyó *a priori* a determinadas categorías de productores (*ensambladores* o *convertidores*, los cuales producen sacos de polipropileno a partir del tejido tubular). Indican que la única consideración relevante para identificar a los *productores* es que el individuo o empresa elabore el "producto nacional similar o directamente competidor", siendo los *procesos de producción* irrelevantes en el sentido ordinario del término *productores*. Agregan que la Comisión, aún bajo su propia interpretación del término *productores*, excluyó de manera incorrecta a productores que producían el producto nacional (i.e. Filamentos del Caribe (FIDECA) y Textiles TITÁN). En ese sentido, señalan que el artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, y su contexto, revelan que no se permite la exclusión de productores nacionales del producto similar o directamente competidor.²⁴¹

(ii) *República Dominicana*

7.162 La República Dominicana sostiene que la definición de la rama de producción nacional adoptada por la autoridad competente es conforme con el artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias y que los informes y las resoluciones de dicha autoridad contienen las determinaciones necesarias a este respecto.²⁴²

7.163 La República Dominicana afirma que los reclamantes no han suministrado análisis jurídico alguno de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias que impedirían concluir que el tejido tubular y los sacos de polipropileno podían ser tratados como un único producto objeto de investigación. Señala además que reclamos similares en el contexto del Acuerdo Antidumping han sido rechazados por varios grupos especiales al no encontrar orientaciones en ese acuerdo sobre la forma en que debe determinarse el producto objeto de investigación y sugiere que el Grupo Especial debería igualmente concluir que no existen disposiciones aplicables en el contexto de investigaciones sobre salvaguardias. Afirma además que las explicaciones dadas por la Comisión sobre el producto objeto de investigación son suficientes y razonadas y que los cuestionamientos al respecto de las partes interesadas en la investigación fueron oportunamente considerados. Indica que el hecho de que no se haya adoptado la interpretación alternativa propuesta por varias partes interesadas no afecta la validez de la explicación de la determinación, y que los mismos reclamantes no han sugerido que debe demostrarse la similitud o relación de competencia entre los productos que componen el producto objeto de investigación. Asimismo, asevera que no existe una base normativa para exigir una explicación adecuada y razonada de las razones de clasificación arancelaria sobre las cuales basar la decisión de considerar al tejido tubular y al saco de polipropileno como un solo producto importado objeto de investigación y señala que, en todo caso, los reclamantes no han explicado cómo es que tal obligación surgiría de los artículos 3.1 y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁴³

7.164 Asimismo, la República Dominicana señala que el producto nacional similar y directamente competidor fue definido como los sacos de polipropileno y el tejido tubular. Afirma que tanto los informes como las resoluciones contienen explicaciones suficientes con respecto a la relación de similitud entre el producto objeto de investigación y el producto nacional. Sin perjuicio de lo anterior, estima que es evidente que el producto objeto de investigación y el producto nacional son productos similares que, por lo tanto, son directamente competidores, ya que el alcance de las definiciones de

²⁴¹ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 160-192; segunda comunicación escrita, párr. 85.

²⁴² República Dominicana, primera comunicación escrita, párr. 252.

²⁴³ Véase, por ejemplo, República Dominicana, primera comunicación escrita, párr. 145; segunda comunicación escrita, párrs. 54-56; declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párrs. 33-34.

ambos es idéntico. Además alega que el proceso de producción no formó parte de la definición del producto nacional similar: el hecho de que el producto nacional fuera definido como tejido tubular y sacos de polipropileno fabricados a partir de la resina sólo indica una característica física que fue igualmente aplicable al producto objeto de investigación. En su opinión, el proceso de producción desempeñó un papel importante para identificar la rama de producción nacional, como criterio para excluir a ciertos productores y no para definir al producto nacional similar. Esto se vería respaldado por consideraciones contenidas en el informe técnico final de las cuales se desprendería que el DEI tuvo en cuenta, a los fines de la determinación de la rama de producción nacional, a las empresas que fabrican sacos de polipropileno a partir del tejido tubular. Por lo tanto afirma que, al contrario de lo que sugieren los reclamantes, los sacos de polipropileno fabricados a partir de tejido tubular no se excluyeron de la definición del producto nacional.²⁴⁴

7.165 Por otro lado, la República Dominicana señala que los reclamantes no han identificado cuál es la base jurídica para afirmar que tendría que existir una simetría entre el producto similar o directamente competidor y el producto objeto de investigación y que ninguna de las disposiciones por ellos invocadas contiene esa supuesta obligación. Igualmente, opina que en el asunto *Estados Unidos – Cordero*, el Órgano de Apelación no estableció que deba demostrarse que los productos que integran la rama de producción nacional son similares entre sí. Además, la República Dominicana señala que, a diferencia de ese asunto, en el presente caso el alcance del producto nacional (tejido tubular y sacos de polipropileno) es idéntico al del producto objeto de investigación (tejido tubular y sacos de polipropileno). La República Dominicana también afirma que el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige un determinado orden o forma de análisis al definir el producto directamente competidor y señala que en el asunto *Estados Unidos – Cordero* el Órgano de Apelación únicamente aclaró cuál era el orden que seguiría en ese caso, sin disponer un orden obligatorio de análisis o invalidar otro posible orden lógico. Afirma que en todo caso el análisis de la Comisión siguió un orden lógico.²⁴⁵

7.166 Por último, la República Dominicana sostiene que las autoridades no excluyeron *a priori* a ninguna categoría de productores del producto similar o directamente competidor, indicando que la Comisión partió de todos los productores identificados por la empresa FERSAN en su formulario de productor nacional. Con respecto a la empresa Textiles TITÁN, la República Dominicana afirma que, debido a que su producción a partir de la resina es exigua y la empresa mayoritariamente convierte tejido tubular importado, la Comisión la excluyó de la rama de producción nacional recurriendo a la autorización dispuesta en el artículo 26 de la *Ley 1-02*, el cual permite (aunque no obliga a) excluir a productores que sean importadores del producto considerado. Advierte que el hecho de que el artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias (a diferencia del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y el Acuerdo Antidumping) no se refiera expresamente a la posibilidad de excluir a los importadores no tiene un sentido dispositivo. Señala además que el contexto del artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, particularmente los artículos 4.2 a) y 4.2 b), respalda la posibilidad de dicha exclusión, ya que dichas disposiciones requieren un análisis de daño y de causalidad basado en datos fiables que no podrían obtenerse de información obtenida de empresas que a la vez producen e importan el producto considerado. En cuanto a la empresa FIDECAR, la

²⁴⁴ Véase, por ejemplo, República Dominicana, segunda comunicación escrita, párrs. 57-64; declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párrs. 37-40.

²⁴⁵ Véase, por ejemplo, República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 163-182, 193-198, 205-206, 209-210; segunda comunicación escrita, párr. 68; declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párrs. 41-42 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párrs. 87-88).

República Dominicana indica que la Comisión concluyó que no producía el producto nacional similar, dado que solamente convertía en sacos el tejido tubular importado o adquirido localmente. Apoyándose en el informe del grupo especial en *CE – Salmón (Noruega)*, sostiene que la Comisión podía excluir ciertas empresas cuyo nivel de actividad era tan bajo que no alcanzaban a "producir" el producto similar. Sostiene, además, que la exclusión de la empresa FIDECA también es compatible con el artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁴⁶

(b) Principales argumentos de los terceros

(i) Colombia

7.167 Colombia rechaza el argumento de la República Dominicana de que no existen criterios claros para definir al "producto investigado". Señala que el segundo párrafo del preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que este acuerdo aclara y refuerza el artículo XIX del GATT que se titula "Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados"²⁴⁷ y que ello sugiere que el producto que se pretenda investigar debe ser delimitado y establecido con algún tipo de criterio. Asimismo, indica que el término *producto* en singular en el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias denota que el alcance del producto objeto de la investigación es limitado. Además opina que este concepto puede estar compuesto por varios productos, siempre y cuando se pueda demostrar que los mismos son similares o directamente competidores, ya que de lo contrario no se podría realizar esta constatación con respecto a los productos nacionales e importados como lo requiere el artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁴⁸

(ii) Estados Unidos

7.168 Los Estados Unidos argumentan que, en el asunto *Estados Unidos – Cordero*, el Órgano de Apelación concluyó que, a pesar de que el enfoque del análisis de si un producto es similar o directamente competidor debe basarse en la identificación del producto, el proceso de producción también puede dar información sobre la similitud o la naturaleza de competencia directa entre los productos. Los Estados Unidos agregan que en el caso de que se plantee la duda de si dos productos son distintos, puede ser relevante observar el proceso de producción de tales productos. En su opinión, es posible imaginar un caso en el cual el proceso de producción resulte altamente relevante para determinar la similitud o la competencia directa entre productos, debido a las características que dicho proceso imprima al producto.²⁴⁹

(iii) Panamá

7.169 Panamá opina que, al definir como producto único tanto al insumo (tejido tubular) como al producto final (saco de polipropileno), la República Dominicana no probó que ambos productos eran directamente competidores o similares entre sí tal y como lo ha establecido el Órgano de Apelación y, por lo tanto, la República Dominicana definió la rama de producción nacional de forma incompatible con los artículos 4.1 c) y 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además considera que la

²⁴⁶ Véase, por ejemplo, República Dominicana, segunda comunicación escrita, párrs. 71-80; declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párrs. 43-47 (donde se citan los informes de los grupos especiales, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párrs. 8.54-8.56; y *CE – Salmón (Noruega)*, nota 289 de pie de página, párr. 7.115).

²⁴⁷ Colombia, comunicación escrita de tercero, párr. 31 (énfasis añadido por Colombia).

²⁴⁸ Colombia, comunicación escrita de tercero, párrs. 25-36.

²⁴⁹ Estados Unidos, comunicación escrita de tercero, párrs. 7-8.

República Dominicana obvió las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias al excluir de la rama de producción nacional a productores que calificaban en el mismo nivel que aquellos evaluados en la investigación, así como al incluir tanto a los productores de los insumos como a los productores del producto final.²⁵⁰

(iv) *Unión Europea*

7.170 En opinión de la Unión Europea, la falta de una definición del producto investigado en el Acuerdo sobre Salvaguardias revela la intención de los negociadores de dejar una amplia discreción a los Miembros. Por otro lado, considera que, siempre y cuando se mantenga el paralelismo entre el producto investigado y los productos similares o directamente competidores (en ambos casos, tanto para los insumos como para los productos finales), la definición de rama de producción nacional es compatible con el artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, sin necesidad de establecer que los insumos y el producto final son productos similares o directamente competidores. Agrega que, a los fines de considerar si una empresa determinada es un *productor*, el análisis debe enfocarse en la naturaleza esencial de las actividades de tal empresa, tales como la manufactura o la elaboración de bienes. Así pues, si la actividad principal de la empresa consiste en la producción, el solo hecho de que la empresa importe el producto relevante no debería llevar a excluirla de la definición de la rama de producción nacional. En contraste, opina que una empresa que sea meramente importadora no calificaría como *productora* y podría ser excluida de la definición de la rama de producción nacional.²⁵¹

(c) *Evaluación del Grupo Especial*

7.171 Las alegaciones formuladas por los reclamantes referentes a la definición de la rama de producción nacional, con respecto a las medidas provisional y definitiva, comprenden diversos argumentos y situaciones de hecho relacionados. Las disposiciones pertinentes al amparo de las cuales los reclamantes afirman la existencia de las infracciones que alegan son los artículos 4.1 c), 3.1, última frase, y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.172 En esta diferencia, el producto objeto de investigación fue definido por la autoridad competente como "los sacos de polipropileno de tiras o formas similares y el tejido de hilados de filamentos sintéticos, fabricados con tiras o formas similares"; la Comisión determinó además que observaría el comportamiento de ambos productos de manera conjunta.²⁵² El producto nacional fue definido como "los sacos de polipropileno elaborados con tela tubular procesada partiendo de la resina y el tejido tubular de filamentos sintéticos, fabricados a partir de la resina virgen".²⁵³ La Comisión determinó que el producto objeto de investigación y el producto nacional similar al importado son productos directamente competidores.²⁵⁴ La Comisión consideró que la rama de producción nacional

²⁵⁰ Panamá, comunicación escrita de tercero, párrs. 18-22.

²⁵¹ Unión Europea, comunicación escrita de tercero, párrs. 17-25.

²⁵² Resolución inicial, prueba documental CEGH-2, p. 5; informe técnico inicial, prueba documental CEGH-3, pp. 5-6; informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, p. 8. Véase también, Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5, párr. 11. Los sacos jumbo, los *big bags*, los *super sacos* y contenedores y las bolsas de polietileno no formaron parte de dicha definición. Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5, párrs. 32 y 34; Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, párrs. 20-23.

²⁵³ Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5, párr. 26.

²⁵⁴ Resolución inicial, prueba documental CEGH-2, p. 5; Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5, párr. 35; Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, párr. 23.

estaba conformada por una sola empresa, la solicitante FERSAN.²⁵⁵ La Comisión no consideró a la empresa FIDECa como parte de la rama de producción nacional debido a que, en su opinión, "no produce en la actualidad el producto objeto de investigación [s]ino que obtiene el saco a partir de la tela tubular importada o adquirida localmente".²⁵⁶ La Comisión tampoco consideró a la empresa Textiles TITÁN como parte de la rama de producción nacional en razón de sus importaciones de tejido tubular a partir del cual elaboraba una parte significativa de su producción de sacos de polipropileno.²⁵⁷

7.173 El artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, que define a la rama de producción nacional para efectos de este acuerdo, dispone que:

[P]ara determinar la existencia de daño o de amenaza de daño, se entenderá por "rama de producción nacional" el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos.

7.174 Así pues, el texto del artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias establece los elementos para la definición de la rama de producción nacional. En primer lugar, el artículo 4.1 c) dispone que la *rama de producción nacional* ha de definirse por referencia a los productores de los *productos similares o directamente competidores*, por lo que el punto medular para definir a la rama de producción nacional y, por ende, a los productores que la comprenden, son los *productos similares o directamente competidores*.²⁵⁸ En segundo lugar, el artículo 4.1 c) establece que la rama de producción nacional *así definida* ha de conformarse por *el conjunto* de los productores del producto similar o directamente competidor o, alternativamente, por aquellos productores de *ese* producto cuya producción conjunta constituya *una proporción importante de la producción nacional total* de dicho producto.

7.175 Los reclamantes han argumentado que la Comisión incumplió aspectos fundamentales relativos a la determinación de los *productos similares o directamente competidores*, por lo que no definió debidamente a la rama de producción nacional. Para respaldar esta alegación, los reclamantes formulan dos argumentos principales: i) que la Comisión no definió debidamente al producto objeto de investigación; y ii) que la Comisión no demostró que los productos importados y nacionales eran directamente competidores. El Grupo Especial examinará sucesivamente cada uno de estos argumentos.

²⁵⁵ Resolución inicial, prueba documental CEGH-2, pp. 5 y 8; Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5, párr. 13; Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, párr. 18. Véase también, informe técnico inicial, prueba documental CEGH-3, pp. 13-14; informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, p. 58; informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 46.

²⁵⁶ Informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, p. 58; informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 46. Véase también, informe técnico inicial, prueba documental CEGH-3, p. 14.

²⁵⁷ Informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, pp. 54-58; informe técnico final, prueba documental CEGH-10, pp. 43-47. Véase también, informe técnico inicial, prueba documental CEGH-3, p. 14; Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, párr. 18.

²⁵⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párr. 84.

7.176 Con respecto al primer argumento, los reclamantes afirmaron que su alegación sobre el producto objeto de investigación se refiere a la falta de explicaciones adecuadas y razonadas en el informe publicado y no a la determinación del producto objeto de investigación en sí misma.²⁵⁹

7.177 Como señalan los reclamantes, el Acuerdo sobre Salvaguardias "no contiene lineamientos sobre cómo definir el producto objeto de investigación".²⁶⁰ Este acuerdo únicamente se refiere en términos generales a *un producto* y dispone que las medidas de salvaguardia deben aplicarse al "producto importado" independientemente de su origen.²⁶¹ Ninguna disposición en el Acuerdo sobre Salvaguardias regula la selección, descripción, análisis o determinación de este "producto". Si bien, para determinar el ámbito de una investigación, la autoridad competente debe definir el producto objeto de investigación, el Grupo Especial no considera que el Acuerdo sobre Salvaguardias exija proporcionar una explicación detallada sobre tal definición.²⁶²

7.178 Como se señaló anteriormente, la Resolución inicial define al producto objeto de investigación como "los sacos de polipropileno de tiras o formas similares y el tejido de hilados de filamentos sintéticos, fabricados con tiras o formas similares", los cuales ingresan a la República Dominicana por las subpartidas arancelarias: 6305.33.10; 6305.33.90 y 5407.20.20.²⁶³ La misma Resolución, al igual que los informes técnicos inicial y preliminar, indica las razones por las cuales se determinó que se observaría "de manera conjunta" el comportamiento de los sacos de polipropileno y el tejido tubular. Al respecto, el informe técnico inicial señala que:

Según Fersan, las importaciones de tejido tubular de polipropileno equivalen a importar sacos de polipropileno, porque se trata del mismo producto final y según la Regla General de Interpretación 2 (a) está claro que "cualquier referencia a un artículo en una partida determinada alcanza el artículo incluso incompleto o sin terminar, siempre que éste presente las características esenciales del artículo completo o terminado o considerado como tal en virtud de las disposiciones precedentes, cuando se presente desmontado o sin montar todavía". Durante esta fase de la investigación el DEI observará el comportamiento de manera conjunta de los sacos de polipropileno y el tejido tubular.²⁶⁴

7.179 En el informe técnico preliminar, el DEI agrega que:

Sobre el particular, se realizaron varias consultas, a la Dirección General de Aduanas (DGA), en una de las cuales la DGA puntualizó, en fecha 3 de noviembre de 2009 que *"los tejidos tubulares para sacos obtenidos de malla de polietileno o polipropileno, se clasifican en las mismas subpartidas especificadas en el párrafo*

²⁵⁹ Véase, por ejemplo, reclamantes, segunda comunicación escrita, párrs. 72, 104 y 106-107.

²⁶⁰ Reclamantes, respuesta a la pregunta No. 104 del Grupo Especial.

²⁶¹ Artículos 2.1 y 2.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

²⁶² A este respecto, el Grupo Especial nota que en el contexto del Acuerdo Antidumping, que al igual que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ninguna disposición que regule la determinación del producto considerado, varios grupos especiales han sido de la opinión que aunque una autoridad investigadora debe formular una decisión sobre el alcance de la investigación y dar aviso del producto considerado en cuestión, no está obligada a formular una determinación detallada a ese respecto. Véanse, los informes de los grupos especiales, *CE – Salmón (Noruega)*, párr. 7.57; *CE – Elementos de fijación (China)*, párr. 7.268.

²⁶³ Véase párr. 7.172 del presente Informe.

²⁶⁴ Informe técnico inicial, prueba documental CEGH-3, pp. 5-6 (no se reproduce la nota de pie de página).

que precede, por aplicación de la nota adicional 2 del capítulo 63 del arancel de Aduanas, Ley No. 146-00 y sus modificaciones, aún cuando no son sacos completos"

Posteriormente, en comunicación de fecha 25 de noviembre de 2009, la DGA reitera "*.....al ser un mandato de la legislación nacional la Aduana tiene que proceder en consecuencia, hasta que las instancias jurisdiccionales competentes o una ley disponga lo contrario*". En virtud de todo lo anterior, durante esta fase de la investigación se observará el comportamiento de manera conjunta de los sacos de polipropileno y el tejido tubular.²⁶⁵

7.180 El DEI también analizó varios argumentos presentados por partes interesadas acerca de la definición del producto objeto de investigación.²⁶⁶ Respecto a los argumentos que varias partes presentaron, señalando que el tejido tubular y el saco de polipropileno no podían ser considerados como un mismo producto debido a su naturaleza, uso, y mercados de consumo, el DEI se refirió a consideraciones de índole aduanera sobre las cuales fundamentó la determinación de tratar a los productos de manera conjunta.²⁶⁷

7.181 Los reclamantes alegan que la explicación de la Comisión no fue adecuada ni razonada. Los reclamantes basan su afirmación en la premisa de que el producto objeto de investigación sólo puede incluir productos que sean "similares" y aducen a este respecto que los hechos en la investigación muestran que el tejido tubular y el saco de polipropileno no son el mismo producto.²⁶⁸ No obstante, los reclamantes no indican cuáles son las bases jurídicas que habrían impedido a las autoridades competentes considerar al tejido tubular y al saco de polipropileno como parte del producto objeto de investigación y observar el comportamiento de ambos productos "de manera conjunta". Los reclamantes afirman que "no han sugerido que debe existir una comparación de similitud o relación de competencia entre el insumo y el producto final para efectos de definir el producto importado objeto de investigación".²⁶⁹ Sin embargo, la premisa en que se basa el argumento de los reclamantes es que la Comisión tenía la obligación de proporcionar una explicación de por qué dos productos distintos fueron tratados como el producto objeto de investigación en el mismo procedimiento. El Grupo Especial no encuentra en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias una base que respalde esa premisa. Los reclamantes no han identificado disposición alguna en ese acuerdo que limite la inclusión de productos importados en el ámbito de una investigación únicamente a aquellos productos que sean *similares* o *directamente competidores* entre sí. Como ha sido observado, el Acuerdo sobre Salvaguardias no impone obligaciones específicas respecto a la definición o el alcance del producto objeto de investigación. En tales circunstancias, el Grupo Especial considera que los reclamantes no han demostrado por qué las explicaciones de la autoridad competente sobre el producto objeto de investigación no fueron adecuadas y razonadas.

²⁶⁵ Informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, p. 8 (las cursivas figuran en el original; no se reproducen las notas de pie de página). La Resolución inicial y la Resolución preliminar de la Comisión también ponen de manifiesto las consultas efectuadas por la Comisión a la Dirección General de Aduanas (DGA) a este respecto, así como las clarificaciones relevantes aportadas por la empresa FERSAN. Resolución inicial, prueba documental CEGH-2, pp. 2-5; Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5, pp. 4-5.

²⁶⁶ Informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 42; informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, p. 31.

²⁶⁷ Informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, p. 31.

²⁶⁸ Véase, por ejemplo, reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 109-118.

²⁶⁹ Reclamantes, respuesta a la pregunta No. 94 del Grupo Especial.

7.182 En conclusión, el Grupo Especial considera que los reclamantes no han demostrado que, al haber incluido en la definición del producto objeto de investigación a los sacos de polipropileno y al tejido tubular, la Comisión hubiera actuado de manera incompatible con los artículos 3.1, última frase, y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni que, por consiguiente, la definición de la rama de producción nacional en este respecto hubiera sido incompatible con los artículos 4.1 c), 3.1, última frase, y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.183 Con respecto al segundo argumento de los reclamantes, que la Comisión no demostró que los productos importados y nacionales eran directamente competidores, la primera cuestión que se plantea es si el producto nacional fue definido de manera inadecuada para efectos de la determinación de similitud o competencia directa. Los reclamantes afirman que, al haber limitado el alcance del producto nacional directamente competidor a una determinada fase en el *proceso de producción*, las autoridades competentes excluyeron al producto nacional que se fabrica a partir de un insumo de un grado de elaboración distinto al de la resina, esto es, al saco de polipropileno producido a partir del tejido tubular.²⁷⁰

7.184 El Grupo Especial expondrá primero sus conclusiones sobre los hechos relevantes de la determinación de similitud o competencia directa entre los productos en cuestión. Como se ha indicado, el producto objeto de investigación fue definido como "los sacos de polipropileno de tiras o formas similares y el tejido de hilados de filamentos sintéticos, fabricados con tiras o formas similares".²⁷¹ Sobre la base de lo indicado por la empresa solicitante FERSAN, la Resolución preliminar de la Comisión hace referencia al producto nacional similar como "los sacos de polipropileno elaborados con tela tubular procesada partiendo de la resina y el tejido tubular de filamentos sintéticos, fabricados a partir de la resina virgen".²⁷² La Comisión consideró que el producto objeto de investigación y el producto nacional son "directamente competidores".²⁷³ A este respecto, durante el presente procedimiento, la República Dominicana señala que el informe técnico final y la Resolución definitiva establecen que el producto objeto de investigación y el producto nacional eran similares y, por lo tanto, directamente competidores.²⁷⁴

7.185 En su Resolución definitiva, la Comisión determinó:

23. Que una vez analizada la descripción del producto, las características físicas, las especificaciones técnicas y las muestras aportadas tanto por FERSAN, como por las empresas importadoras, la Comisión pudo observar que en diversos casos el producto importado objeto de investigación y el producto nacional similar al importado, son productos directamente competidores. En este caso, los big sacos o contenedores

²⁷⁰ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 129-131. Aunque los reclamantes en su alegación se refieren en general a la exclusión del "producto nacional que se fabrica a partir de otra etapa distinta a la obtención de la resina", el análisis y las conclusiones del Grupo Especial a este respecto se limitan a los sacos de polipropileno fabricados a partir del tejido tubular con respecto a los cuales los reclamantes se refirieron específicamente y presentaron argumentos. A falta de argumentos y pruebas concretas, el Grupo Especial está impedido de efectuar un análisis más general con respecto a "productos nacionales que se fabrican a partir de otra etapa distinta a la obtención de la resina".

²⁷¹ Resolución inicial, prueba documental CEGH-2, p. 5.

²⁷² Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5, párr. 26. Véase también, informe técnico inicial, prueba documental CEGH-3, p. 10; informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, p. 48; informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 36.

²⁷³ Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, párr. 23.

²⁷⁴ República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 99 del Grupo Especial.

constituyen la excepción de lo citado anteriormente, en virtud de que el mismo no es fabricado por la rama de producción nacional.²⁷⁵

7.186 En su informe técnico final, el DEI además explicó que:

[E]n diversos casos el producto importado objeto de investigación y el producto nacional similar al importado son productos directamente competidores. Toda vez que con esto se pretende describir la relación existente entre el producto nacional y el producto importado.⁵⁷ De la formulación de la citada expresión, resulta evidente que la esencia de esa relación es que los productos están en competencia y que el contexto de la relación de competencia, es el mercado.²⁷⁶

⁵⁷ Ver caso Corea – Bebidas alcohólicas, párrafo 114

7.187 En opinión del Grupo Especial, el uso del término *similar* en los pasajes citados no permite inferir que las autoridades competentes hayan necesariamente emitido una constatación de *similitud* en el sentido del artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por lo tanto, el Grupo Especial entiende que, en la investigación en cuestión, la autoridad competente declaró que el producto nacional definido y el producto objeto de investigación son *directamente competidores*.²⁷⁷

7.188 La República Dominicana afirma además que el hecho de que el producto nacional fue definido como tejido tubular y sacos de polipropileno *fabricados a partir de la resina* indica sólo una característica física que comparten el producto nacional y el importado, por lo que los sacos de polipropileno fabricados a partir de tejido tubular no fueron excluidos de la definición del producto nacional.²⁷⁸

7.189 La República Dominicana aduce que, si la definición del producto nacional no hubiera incluido al saco fabricado a partir de la conversión de tejido tubular, ni la Comisión ni el DEI hubieran tomado en cuenta a los productores de este producto (esto es, Textiles TITÁN, FIDECAR, Agro-arrocera S.A. y Fibras Dominicanas C. por A.).²⁷⁹ No obstante, el informe técnico final en el cual la República Dominicana se apoya²⁸⁰ no demuestra que la definición del producto nacional directamente competidor hubiera comprendido a los sacos de polipropileno fabricados a partir del tejido tubular y que, basándose en esa razón, la Comisión hubiera considerado a estas cuatro empresas como parte de la producción nacional. Lo único que demuestra es que las empresas fueron preliminarmente consideradas a objeto de determinar, sobre la base de sus respectivos procesos de

²⁷⁵ Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, párr. 23.

²⁷⁶ Informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 42.

²⁷⁷ Confirma este entendimiento el hecho de que el pasaje citado por la República Dominicana en el informe técnico final del DEI hace referencia al párrafo 114 del informe del Órgano de Apelación en el asunto *Corea – Bebidas alcohólicas* (donde el Órgano de Apelación interpretó el término "directamente competidores o directamente sustituibles entre sí"), así como la identificación del producto nacional únicamente como "directamente competidor". Tanto el aviso público final como el aviso público preliminar se refieren al "producto nacional *directamente competidor*" (sin cursivas en el original). Aviso público preliminar, prueba documental CEGH-8, p. 2; aviso público final, prueba documental CEGH-11, p. 4.

²⁷⁸ Véase, por ejemplo, República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 190 del Grupo Especial; declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párr. 38.

²⁷⁹ Véase, por ejemplo, República Dominicana, declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párr. 39.

²⁸⁰ Informe técnico final, prueba documental CEGH-10, pp. 43-46.

producción, si las mismas calificaban como *convertidores* o como *productores del producto nacional directamente competidor*.²⁸¹ Lo anterior no constituye evidencia de que las autoridades competentes hubieran considerado que el producto nacional directamente competidor incluyera a los sacos de polipropileno fabricados a partir de la transformación del tejido tubular. Por otro lado, tanto las resoluciones de la Comisión como los informes técnicos del DEI confirman que el alcance del producto nacional directamente competidor se limitó a aquel producto fabricado a partir de la resina.²⁸² Por consiguiente, el Grupo Especial considera que los reclamantes han acreditado, como cuestión de hecho, que las autoridades competentes no incluyeron en el alcance de la definición del producto nacional a los sacos de polipropileno fabricados a partir de una etapa posterior al procesamiento de la resina.

7.190 Por otro lado, no es controvertido entre las partes que el producto objeto de investigación sobre el cual se impusieron las medidas de salvaguardia es el tejido tubular y los sacos de polipropileno en general, independientemente de que estos productos fueran fabricados a partir de determinada fase de producción.²⁸³ En contraste, y como ha sido constatado anteriormente, el producto directamente competidor se limitó a aquel producido a partir de determinada fase de producción, esto es, a partir del procesamiento de la resina, excluyendo de esa manera a otros posibles productos *similares o directamente competidores*, en particular a los sacos de polipropileno fabricados a partir del tejido tubular.

7.191 El texto del artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que la rama de producción nacional ha de definirse por referencia a los "productos" que sean "similares o directamente competidores" respecto al producto importado. No hay nada en el texto de esta disposición que permita definir a la rama de producción nacional sobre la base de una porción limitada de estos productos. Si un producto es similar o directamente competidor con respecto al producto importado, ese producto debe ser considerado para efectos de la definición de la rama de producción nacional. Este entendimiento se ve respaldado cuando se lee el artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias teniendo en cuenta, como contexto, el artículo 4.1 a). En particular, la determinación de la rama de producción nacional en función de una porción de los "productos similares o directamente competidores" podría no asegurar la existencia de una determinación de un daño general y significativo de la producción nacional como lo requiere el artículo 4.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias. En el presente asunto, el producto nacional directamente competidor se definió sobre la base de una *porción* de los "productos similares o directamente competidores".

²⁸¹ Informe técnico final, prueba documental CEGH-10, pp. 43-47. Es decir, si tales empresas producían el saco de polipropileno a partir del tejido tubular o si las mismas cumplían con todas las etapas del diagrama productivo para la fabricación de sacos de polipropileno (desde la producción del tejido tubular a partir de la resina hasta la manufactura del saco).

²⁸² Como evidencia de lo anterior, el Grupo Especial observa que la empresa FIDeca, productora de sacos de polipropileno a partir de la transformación del tejido tubular, no fue considerada como parte de la rama de producción nacional. Véase el párr. 7.192 y siguientes del presente Informe. Además, la Resolución definitiva de la Comisión revela que, al determinar que la empresa FERSAN constituía la rama de producción nacional, la Comisión estableció que esta empresa "es la única empresa nacional que fabrica el 100% de su producción de tejido tubular y sacos de polipropileno a partir de la resina". Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, p. 4. Véase también, informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 47.

²⁸³ De acuerdo a la República Dominicana, los únicos productos que fueron excluidos de las líneas arancelarias sobre las cuales se impusieron las medidas de salvaguardia son los sacos jumbo, los "big bags", y los "super sacos o contenedores". República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 97 del Grupo Especial.

7.192 Al excluir de la definición del producto nacional directamente competidor a otros productos similares o directamente competidores, la autoridad competente en consecuencia excluyó a productores nacionales del producto similar o directamente competidor. Tal es el caso de la empresa FIDECA, la cual fue excluida de la definición de la rama de producción nacional.

7.193 No es un hecho controvertido entre las partes que la empresa FIDECA fue excluida de la rama de producción nacional y que la empresa FERSAN fue la única considerada como parte de la rama de producción nacional.²⁸⁴ Los hechos en el expediente revelan además que la empresa FIDECA produce el saco de polipropileno a partir de la conversión del tejido tubular, ya sea nacional o importado. Presumiblemente, la razón por la cual esta empresa fue excluida de la definición de la rama de producción nacional es porque la misma no produce el producto directamente competidor (esto es, el producto elaborado a partir de determinada fase de producción: el procesamiento de la resina). Estas conclusiones se encuentran respaldadas por los pasajes pertinentes en los informes técnicos del DEI. En particular, el informe técnico final indica que, al determinar a los productores nacionales, el DEI constató primero si los productores examinados eran *convertidores* o *productores* del producto nacional directamente competidor. Con respecto a la empresa FIDECA, el DEI concluyó como sigue:

En el caso de **Filamentos del Caribe (FIDECA)** también presentó un formulario para productor nacional, en el caso de esta empresa la misma no produce en la actualidad el producto objeto de investigación. Sino que obtiene el saco a partir de la tela tubular importada o adquirida localmente⁶¹, tal y certifica el Instituto de Innovación en Biotecnología e Industria (IIBI) en la comunicación que remite a FIDECA en fecha 09 de enero de 2010.

[...]

En virtud de lo anterior, durante la fase preliminar de la investigación el DEI asumió que Fersan es indudablemente la mayor empresa productora de sacos de polipropileno a partir de la resina en la República Dominicana... En este sentido... la empresa solicitante, esto es Fersan, será considerada como la rama de producción nacional.²⁸⁵

⁶¹ En la visita de verificación realizada a Fersan en fecha 17 de febrero de 2010 se pudo comprobar a través de factura que Fideca es cliente del tejido tubular producido por Fersan.

7.194 La República Dominicana alega que es compatible con el artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias excluir de la rama de producción nacional a productores que no realizan operaciones de producción significativas, como sería el caso de *convertidores* que únicamente cortan y cosen el tejido tubular que adquieren.²⁸⁶ La República Dominicana cita en respaldo de su posición la observación del grupo especial en el asunto *CE – Salmón (Noruega)*, que declaró lo siguiente:

²⁸⁴ Véase párr. 7.172 del presente Informe.

²⁸⁵ Informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 46 (el énfasis y el subrayado figuran en el original). Véase también, informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, p. 58; informe técnico final, prueba documental RDO-10, p. 52.

²⁸⁶ República Dominicana, segunda comunicación escrita, párrs. 74-75; respuesta a la pregunta No. 195 del Grupo Especial.

Pueden existir circunstancias en que una empresa cuyo producto está comprendido en el alcance del producto similar tenga un nivel de actividad tan bajo que se considere justificada la conclusión de que, en realidad, no "produce" el producto similar.²⁸⁷

7.195 La República Dominicana afirma además que la exclusión de determinados productores no sería incompatible con el artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que esta disposición permite tomar en consideración productores que constituyan una proporción importante de la producción nacional.²⁸⁸

7.196 Tal y como lo ha señalado el órgano de Apelación, el término "productores" usado en el artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, puede entenderse como los que "fabrican un artículo", "los que hacen que algo exista".²⁸⁹ En ese sentido, el Grupo Especial no ve razones por las cuales, en las circunstancias del presente caso, una empresa que corta el tejido tubular y lo cose²⁹⁰, y hace por consiguiente que un saco de polipropileno efectivamente exista, no deba ser considerada como un productor al amparo del artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.197 Por otro lado, la República Dominicana no menciona que la observación del grupo especial en el asunto *CE – Salmón (Noruega)* no constituyó la base de la determinación en ese caso, sino que ese grupo especial más bien determinó que, de acuerdo al artículo 4.1 del Acuerdo Antidumping, "toda empresa que produjera cualquier tipo del producto similar debía considerarse... 'productora' del producto similar y, en ese carácter, parte de la rama de producción nacional".²⁹¹ Al llegar a esa conclusión, el grupo especial desestimó argumentos muy parecidos a los presentados por la República Dominicana en la presente diferencia.²⁹² Además, la declaración del grupo especial en el asunto *CE – Salmón (Noruega)* no fue que cualquier "nivel de actividad tan bajo" podría justificar la exclusión de una empresa del alcance del término "productor", sino sólo aquel nivel que indicara que una empresa no "hace[]" realmente que exista" el producto en cuestión.²⁹³

7.198 Como se ha indicado, la razón citada en los informes técnicos para excluir a la empresa FIDECA de la definición de la rama de producción nacional es porque la misma no produce el producto directamente competidor a partir de determinada fase de producción, esto es, a partir del

²⁸⁷ Informe del grupo especial, *CE – Salmón (Noruega)*, nota 289 de pie de página, párr. 7.115. Véase, República Dominicana, segunda comunicación escrita, párr. 74; respuesta a la pregunta No. 109 del Grupo Especial.

²⁸⁸ República Dominicana, segunda comunicación escrita, párr. 75. Véase también, *ibid.*, segunda comunicación escrita, párrs. 69-71; informe técnico final, prueba documental RDO-10, pp. 49-52.

²⁸⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párr. 84. Véase también, informe del grupo especial, *Estados Unidos – Cordero*, párr. 7.69.

²⁹⁰ Los informes técnicos indican que, en ciertos casos, después del corte y la costura, los sacos pueden ser sometidos a una etapa adicional de impresión. Véase, por ejemplo, informe técnico final, prueba documental CEGH-10, pp. 32-35.

²⁹¹ Informe del grupo especial, *CE – Salmón (Noruega)*, párr. 7.115.

²⁹² En particular, el grupo especial en *CE – Salmón (Noruega)* constató que el argumento de las Comunidades Europeas que "las empresas que elaboran filetes no son 'productores' porque los 'filetes no son resultado de un proceso de 'producción', sino sólo de la transformación de una forma de presentación a otra", era difícil de conciliar con el sentido corriente del término "producir" ("hacer que algo exista"). Informe del grupo especial, *CE – Salmón (Noruega)*, párr. 7.114.

²⁹³ Informe del grupo especial, *CE – Salmón (Noruega)*, párr. 7.120.

procesamiento de la resina.²⁹⁴ El informe publicado de la autoridad competente no contiene explicación alguna que permita concluir que el nivel de actividad realizado por la empresa FIDECA en la producción de sacos de polipropileno sea "tan bajo" que no haga realmente que el saco exista. Así pues, el Grupo Especial considera que la declaración del grupo especial en *CE – Salmón (Noruega)* no sustenta la posición de la República Dominicana.

7.199 A la luz de las razones anteriores, el Grupo Especial considera que, al excluir de la definición del producto nacional directamente competidor a ciertos productos similares o directamente competidores y, por ende, a productores del producto similar o directamente competidor, la determinación de la rama de producción nacional hecha por las autoridades competentes es incompatible con las obligaciones contenidas en el artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.200 En vista de esta consideración, el Grupo Especial no estima necesario tratar los argumentos restantes de los reclamantes relativos a la falta de una determinación adecuada y razonada con respecto a la similitud o relación de competencia directa entre los productos en cuestión y los relativos a la exclusión de otros productores de la rama de producción nacional.

(d) Conclusión

7.201 El Grupo Especial concluye que los reclamantes han acreditado que, al haber excluido de la definición del producto nacional directamente competidor a ciertos productos similares o directamente competidores y, por ende, a productores del producto similar o directamente competidor, a los efectos de la definición de la rama de producción nacional en sus determinaciones preliminar y definitiva, la República Dominicana actuó de manera incompatible con sus obligaciones en virtud del artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias. Al imponer una medida de salvaguardia sobre la base de una definición de la rama de producción nacional que es incompatible con el artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, la República Dominicana también actuó de manera incompatible con sus obligaciones en virtud del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994.

7.202 En vista de esta constatación, el Grupo Especial no considera necesario pronunciarse con respecto a las alegaciones adicionales de los reclamantes relativas a los artículos 3.1, última frase, y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.203 El Grupo Especial tampoco considera necesario emitir constataciones sobre las alegaciones que los reclamantes han presentado de manera consiguiente, referentes a los artículos 4.1 a), 4.2 a), 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como al artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias en lo que respecta a la medida provisional.

7.204 Habiendo concluido que la República Dominicana actuó de manera incompatible con obligaciones bajo los acuerdos abarcados en cuanto a la determinación de una evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de obligaciones del GATT y en cuanto a la definición de la rama de producción nacional, no sería en principio necesario que el Grupo Especial emita constatación alguna sobre las demás alegaciones sustantivas planteadas por los reclamantes con respecto a las medidas provisional y definitiva. No obstante lo anterior, tomando en cuenta las circunstancias del presente

²⁹⁴ A pesar de lo indicado por la República Dominicana, no existe indicación alguna de que la empresa FIDECA hubiera sido excluida porque la autoridad competente hubiera resuelto considerar una proporción importante de la producción nacional. Véase párr. 7.195 del presente Informe.

caso y con el fin de ayudar a las partes a alcanzar una solución positiva a la diferencia, el Grupo Especial considerará las demás alegaciones de los reclamantes.

3. La cuestión de si la autoridad competente actuó de manera incompatible con obligaciones bajo los acuerdos abarcados en cuanto a la determinación de un incremento de las importaciones en términos absolutos y en términos relativos

(a) Principales argumentos de las partes

(i) *Reclamantes*

7.205 Los reclamantes alegan que, con respecto a las medidas provisional y definitiva, la Comisión no constató el incremento de las importaciones en términos absolutos y en términos relativos de manera compatible con el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1, 3.1, última frase, y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias y adicionalmente con el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias en lo que respecta a la determinación preliminar. Como consecuencia, y dado el carácter central de estas determinaciones, los reclamantes afirman que las determinaciones de daño grave y de causalidad, y por implicación las medidas provisional y definitiva, son incompatibles con el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1, 4.1 a), 4.2 a), 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como con el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias en lo que respecta a la medida provisional. Adicionalmente, respecto al aumento de las importaciones en términos absolutos, los reclamantes sostienen que no se analizó el ritmo de las importaciones, por lo que también se infringió el artículo 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁹⁵

7.206 En lo referente a un aumento de las importaciones en términos absolutos, "lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante", los reclamantes alegan además que la Comisión constató dicho aumento a pesar de haber determinado la existencia de una "marcada disminución" de las importaciones hacia el final del período y que la Comisión no proporcionó una explicación adecuada y razonada de por qué, a pesar de esa disminución, consideraba que hubo un aumento de las importaciones lo suficientemente reciente, súbito, agudo, e importante. Los reclamantes afirman en particular que la referencia hecha por la autoridad competente a una disminución global de las importaciones durante el año 2009 es insuficiente e inválida, dado que la investigación debió explicar específicamente cómo dicho factor habría tenido un efecto en las importaciones de los productos pertinentes. Además, respecto a la información relativa al supuesto incremento de importaciones durante el año 2010, los reclamantes alegan que se trata de una explicación *ex post* y que dicho incremento se plantea únicamente con respecto a la determinación definitiva, no siendo relevante por consiguiente para la determinación preliminar. Por otro lado, agregan que esa información no corresponde al período de investigación, por lo que no procede tomarla en consideración para efectos de la determinación definitiva y, en todo caso, sostienen que esa información estaba distorsionada por lo que no podía servir de base para un análisis objetivo sobre el incremento de las importaciones.²⁹⁶

7.207 Asimismo, los reclamantes alegan que la autoridad no emitió constataciones con respecto al *ritmo* de las importaciones, entendiéndose éste como la *ratio* de crecimiento de las mismas (o su

²⁹⁵ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 238, 249, 255, 274, 276 y 282-284; segunda comunicación escrita, párr. 217.

²⁹⁶ Véase, reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 237, 248 y 256-264; segunda comunicación escrita, párrs. 212-214; declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párr. 49.

aceleración o desaceleración), y no la mera variación de cantidades.²⁹⁷ En particular, los reclamantes afirman que ni el DEI ni la Comisión examinaron la tendencia de crecimiento de las importaciones, sino que únicamente compararon los niveles absolutos al inicio y al final del período investigado. Según los reclamantes, de haberse considerado el ritmo de las importaciones, se debía haber concluido que éste fue decreciente, con un aumento inicial y una posterior desaceleración constante, ininterrumpida y drástica durante el resto del período y, por lo tanto, no se puede concluir que el análisis de las importaciones del DEI y de la Comisión muestre que hubo un aumento de importaciones reciente, agudo, súbito e importante. Los reclamantes agregan que la determinación de la autoridad competente con respecto a la existencia de un aumento absoluto de importaciones no concuerda con la constatación fáctica de que las importaciones se contrajeron en una proporción mayor que el consumo nacional.²⁹⁸

7.208 Por otro lado, los reclamantes alegan que las premisas sobre las cuales se basó la determinación del incremento de las importaciones fueron inválidas. Al respecto, observan que el tratamiento del tejido tubular y los sacos de polipropileno como un solo producto afectó la determinación del incremento de las importaciones, y que si el Grupo Especial constatará que no hubo explicaciones adecuadas y razonadas con relación a la definición del producto objeto de investigación, la determinación sobre el incremento de las importaciones también debería ser declarada inválida. Además, los reclamantes sostienen que el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece una identidad entre *un* producto sobre el que recae una medida de salvaguardia y el análisis de las importaciones sobre *ese producto*, por lo que si una medida de salvaguardia recae sobre *dos* productos, la determinación sobre importaciones debería basarse en cada producto singularmente, ya que, de lo contrario, no se respetaría la individualidad exigida por el artículo 2.1. En el presente caso, advierten que la medida de salvaguardia recae sobre *dos* productos, pero que el análisis de las importaciones se hizo sobre la base de *un* solo producto. Asimismo, los reclamantes se refieren a la declaración de la República Dominicana de que el efecto de las *importaciones* en el marco de la no atribución bajo el artículo 4.2 b) comprende al efecto de la producción nacional de las empresas Filamentos del Caribe (FIDECA) y Textiles TITÁN, y alegan que de ello se desprende una discrepancia entre las premisas para la determinación del incremento de las importaciones a efectos del artículo 2.1, y para la no atribución a efectos del artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias. De acuerdo a los reclamantes, esa incoherencia en el uso del término *importaciones* es inadmisibles, y resulta en que, o la determinación sobre el incremento de importaciones es incompatible con el artículo 2.1, o la determinación de no atribución es incompatible con el artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁹⁹

7.209 Por último, los reclamantes sostienen que la Comisión no demostró un aumento de las importaciones en términos relativos con respecto a la producción nacional. Al respecto, afirman que la Comisión determinó el aumento de las importaciones a pesar de haber constatado que la participación relativa de las importaciones con respecto a la producción nacional había caído de manera sostenida e ininterrumpida durante la mayor parte del período investigado. Asimismo, señalan que la Comisión no explicó la discrepancia entre esas constataciones y su conclusión final de

²⁹⁷ Los reclamantes alegan que, de lo contrario, la distinción entre la *cuantía* y el *ritmo* de importaciones en el artículo 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias no tendría sentido. Reclamantes, segunda comunicación escrita, párr. 216.

²⁹⁸ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 266-269 y 273-274; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párr. 82.

²⁹⁹ Reclamantes, segunda comunicación escrita, párrs. 203-208; respuesta a la pregunta No. 192 del Grupo Especial.

que el comportamiento de las importaciones en relación con la producción nacional ha mantenido "una tendencia creciente y sostenida durante el periodo investigado" y, por consiguiente, alegan que el análisis de la autoridad competente no provee una explicación adecuada y razonada del comportamiento de las importaciones en términos relativos.³⁰⁰

(ii) *República Dominicana*

7.210 La República Dominicana sostiene que la Comisión constató la existencia de un aumento de las importaciones en términos absolutos que era lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante para justificar la adopción de una medida de salvaguardia, y que tal aumento fue demostrado mediante una explicación razonada y adecuada en las determinaciones preliminar y definitiva.³⁰¹ Aduce además que la disminución de las importaciones durante el año 2009 no alteró el carácter de este aumento, ya que como indican las constataciones de la Comisión, la disminución era de naturaleza transitoria e incidental (debido a la disminución global de las importaciones de la República Dominicana en el 2009), así como insignificante a la luz del aumento importante de las importaciones durante todo el período de investigación. Agrega que durante la fase final de la investigación, en sus constataciones definitivas, la Comisión halló apoyo adicional en los datos del año 2010, los cuales confirmaban la naturaleza transitoria de la disminución.³⁰²

7.211 Además, la República Dominicana afirma que la Comisión evaluó correctamente la tendencia de las importaciones, comparando las puntas del período investigado, así como los datos para cada año individualmente considerado, tanto en ritmo como en cuantía, y evaluando además la relevancia del decrecimiento al final del período así como los datos del año 2010. Por otro lado, la República Dominicana indica que los reclamantes no han indicado cómo una contracción de las importaciones que superó la contracción del consumo nacional aparente se encontraría en contradicción con las conclusiones de la Comisión sobre un aumento absoluto de las importaciones.³⁰³

³⁰⁰ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 275-282.

³⁰¹ En particular, la República Dominicana señala que un aumento de las importaciones superior al 60% en el año 2007, seguido de un aumento superior al 9% en el año 2008, es un aumento que no es gradual sino súbito; no es lento sino agudo; no es insignificante sino importante; y es reciente, considerando que la investigación fue iniciada el 15 de diciembre de 2009 y terminó con la conclusión del informe técnico final el día 13 de julio de 2010. República Dominicana, primera comunicación escrita, párr. 311.

³⁰² República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 306, 312, y 317-320; segunda comunicación escrita, párrs. 84-86. La República Dominicana enfatiza que la conclusión relativa al aumento de las importaciones fue alcanzada sobre la base del período de investigación y que los datos del año 2010, aunque proporcionaron una confirmación adicional de la constatación ya realizada aun en la etapa preliminar, no formaron la base de las determinaciones de la Comisión. Asimismo, sostiene que el uso de datos no formalmente comprendidos en el período de investigación ha sido confirmado e incluso alentado por grupos especiales previos y por el Órgano de Apelación. República Dominicana, segunda comunicación escrita, párrs. 88-90; declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párr. 50 (donde se citan los informes de los grupos especiales, *Argentina – Calzado (CE)*, párr. 8.160; y *México – Medidas antidumping sobre el arroz*, párr. 7.64; y el informe del Órgano de Apelación, *México – Medidas antidumping sobre el arroz*, párr. 167).

³⁰³ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 327, 334 y 336 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado (CE)*, párr. 129); declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párr. 51. La República Dominicana señala que la comparación de la tendencia del crecimiento de las importaciones con la tendencia del crecimiento del consumo nacional aparente podría ser un

7.212 La República Dominicana tampoco conviene con la interpretación de los reclamantes sobre el artículo 2.1 del Acuerdo Sobre Salvaguardias. De acuerdo a la República Dominicana, el hecho que la expresión *ese producto* en el artículo 2.1 se refiere a *un producto* objeto de la medida de salvaguardia simplemente indica que el producto objeto de la medida debe corresponder al producto objeto de investigación. En ese sentido, advierte que en el presente caso el producto objeto de investigación y el producto objeto de las medidas son idénticos. Señala además que los reclamantes no han cuestionado la determinación del producto investigado en sí misma, por lo que dicha determinación es válida.³⁰⁴

7.213 Por último, la República Dominicana sostiene que la Comisión proporcionó una explicación adecuada y razonada del comportamiento de las importaciones en términos relativos, al analizar cada uno de los períodos, y comprobó un crecimiento durante el año 2007 y una disminución en los años 2008 y 2009, considerando tanto la cuantía como el ritmo, sin limitarse a comparar únicamente las puntas del período investigado. A pesar de que el aumento de las importaciones se registró únicamente para el año 2007, la República Dominicana añade que cumplió con sus obligaciones bajo el artículo 2.1 del Acuerdo Sobre Salvaguardias, el cual exige la existencia de un aumento de las importaciones, ya sea en términos absolutos o en términos relativos.³⁰⁵

(b) Principales argumentos de los terceros

(i) *Colombia*

7.214 Colombia señala que, conforme a decisiones anteriores del Órgano de Apelación, la determinación sobre el aumento de las importaciones deberá hacerse caso por caso y deberá demostrar que el aumento es de tal naturaleza que puede causar o amenazar con causar un daño grave. Añade que podría existir un caso en el que la caída de las importaciones hacia el final del período no fuera significativa, pero analizando el conjunto del incremento durante el período de investigación, se podría concluir que hubo un incremento absoluto de las importaciones, a pesar de una disminución de las mismas hacia el final del período. En el presente caso, Colombia considera que la conclusión de la República Dominicana sobre el aumento de las importaciones y su relación causal con el daño alegado no es adecuada, ya que la República Dominicana limitó su evaluación al incremento acumulado de las importaciones de tejido tubular y de sacos de polipropileno, sin precisar si el incremento se refería al tejido tubular o a los sacos de polipropileno.³⁰⁶

(ii) *Estados Unidos*

7.215 Los Estados Unidos consideran que el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece ningún método o análisis particular para evaluar el aumento de las importaciones; en particular, observan que los artículos 2.1 y 4.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias no hacen referencia al final del período investigado, como tampoco indican que un período de tiempo en particular tenga una relevancia especial dentro del período general de investigación. Por otro lado, los Estados Unidos señalan que en el asunto *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, el Órgano de Apelación determinó que

indicio sobre el crecimiento relativo a la producción nacional de las importaciones, pero no dice nada sobre el crecimiento absoluto de las importaciones. Ibid. párr. 335.

³⁰⁴ República Dominicana, respuesta a la pregunta No. 193 del Grupo Especial; comentarios sobre la respuesta de los reclamantes a la pregunta No. 192 del Grupo Especial.

³⁰⁵ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 338-339.

³⁰⁶ Colombia, comunicación escrita de tercero, párrs. 55, 58 y 63.

"el artículo 2.1 no exige que las importaciones estén aumentando al momento de formularse la determinación" y que no creen "que una disminución de las importaciones al final del período objeto de investigación impida necesariamente que la autoridad investigadora constate que, a pesar de eso, las importaciones de los productos continúan aumentando 'en tal cantidad'".³⁰⁷

(iii) Panamá

7.216 Panamá considera que en el presente caso las importaciones de los productos en cuestión han fluctuado y no hubo una determinación sustentada de la autoridad competente que indique que las importaciones hayan aumentado de manera reciente, súbita, aguda e importante. Por otro lado, señala que una determinación de aumento de las importaciones necesita probar que las importaciones se incrementaron de forma constante o explicar adecuada y razonadamente los motivos por los que, a pesar de esa falta de regularidad en el aumento, aún se seguía considerando que las importaciones aumentaron de manera reciente, súbita, aguda e importante. En la presente diferencia, Panamá es de la opinión que las conclusiones de la autoridad investigadora no evidencian que el aumento de las importaciones haya cumplido con estas características.³⁰⁸

(c) Evaluación del Grupo Especial

7.217 Esta reclamación presenta la cuestión de si las determinaciones de la Comisión sobre el incremento de las importaciones tanto en términos absolutos como en términos relativos son incompatibles con los artículos 2.1, 3.1, última frase, 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias y con el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994, así como con el artículo 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias en lo que se refiere al incremento de las importaciones en términos absolutos.

7.218 El artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 exigen la existencia de un aumento de las importaciones, ya sea en términos absolutos o en términos relativos, como requisito previo para la aplicación de una medida de salvaguardia.

7.219 El artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige como sigue:

Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. (Las cursivas figuran en el original, no se reproduce la nota de pie de página.)

7.220 En su parte pertinente, el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 establece lo siguiente:

Si ... las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio...

³⁰⁷ Estados Unidos, comunicación escrita de tercero, párrs. 10-11 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párr. 367).

³⁰⁸ Panamá, comunicación escrita de tercero, párrs. 28-30.

7.221 Estas disposiciones no hacen referencia a cualquier *aumento* de las importaciones. Por el contrario, las mismas establecen que el producto debe ser importado en el territorio del Miembro interesado en *tal cantidad* (en términos absolutos o en relación con la producción nacional) que cause o amenace causar un daño grave. En otras palabras, como lo ha señalado el Órgano de Apelación, de ambas disposiciones se desprende que el aumento de las importaciones debe ser 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.³⁰⁹ Esta evaluación debe efectuarse caso por caso.³¹⁰

7.222 El Grupo Especial abordará en primer lugar la alegación de los reclamantes concerniente al incremento de las importaciones en términos absolutos, incluyendo su alegación relativa al ritmo de las importaciones. Seguidamente, el Grupo Especial se referirá a la alegación de los reclamantes respecto al incremento de las importaciones en términos relativos a la producción nacional. En tal sentido se examinará si, en su informe publicado, la autoridad competente facilitó una explicación razonada y adecuada del modo en que los factores corroboran su determinación.

(i) *Variación absoluta de las importaciones*

7.223 Los datos sobre los niveles absolutos de las importaciones en los que se apoyó la Comisión en su determinación se encuentran contenidos en el informe técnico preliminar y en el informe técnico final del DEI. Las constataciones relevantes al respecto se encuentran en las resoluciones respectivas de la Comisión.³¹¹

7.224 La Resolución definitiva de la Comisión indica lo siguiente:

31. Que el DEI señala en su informe técnico final que el aumento relativo de las importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular ha sido fluctuante, durante el periodo 2006/2007 el crecimiento de las importaciones alcanzó el 60.76%, durante el periodo 2007/2008 el crecimiento de las importaciones se ubicó en 9.40%, en el 2009 respecto al 2008 las importaciones experimentaron una reducción de un 14.68%. Finalmente durante el horizonte temporal investigado el incremento de las importaciones alcanzó el 50.06%.

32. Que asimismo, el DEI continúa señalando que al analizar el impacto de la medida de salvaguardia provisional adoptada por la Comisión, se ha podido determinar que la misma no ha tenido un impacto significativo en las importaciones realizadas durante ~~en~~ los meses de mayo y junio de 2010, debido a que al parecer existen factores que están motivando la recuperación de las importaciones investigadas.

33. Que el comportamiento de las importaciones en mayo de 2010, en comparación con abril de 2010, sufrió una recuperación de un 42%, mientras que durante el mes de junio de este mismo año las importaciones aumentaron de manera significativa en un 275%, casi el triple de las importaciones realizadas en el mes de mayo.

³⁰⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado (CE)*, párr. 131.

³¹⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrs. 351 y 360.

³¹¹ La Resolución preliminar y la Resolución definitiva de la Comisión se refieren a los respectivos informes técnicos emitidos por el DEI, los cuales formarían parte integral de las resoluciones. Véase párr. 7.10 del presente Informe.

34. Que asimismo, las importaciones de junio de 2010 superan en un 69% las importaciones registradas en igual periodo en el 2009.³¹²

7.225 La Resolución preliminar también se refiere al aumento en valor y volumen de las importaciones. La Resolución preliminar contiene los mismos datos porcentuales de la Resolución definitiva con respecto al aumento de las importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular, tanto para todo el período de investigación como de manera interanual, y observa además que el aumento de importaciones habría resultado en una variación absoluta de 956.399,89 kilogramos durante el período de investigación.³¹³

7.226 En su parte relevante, el informe técnico final establece lo siguiente³¹⁴:

Volumen de las importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular

...

Como muestra el cuadro siguiente, la **variación absoluta** del volumen de las importaciones de sacos de polipropileno en 2007 respecto al 2006 se situó en 1,160,748.39 kilogramos, para el periodo 2007/2008 el volumen de importación se mantuvo relativamente estable respecto al año anterior presentando un incremento de 288,747.63 kilogramos, en el 2009 respecto al 2008 hubo un decrecimiento absoluto de (493,096.13) kilogramos. Finalmente, durante el periodo 2006-2009 el volumen de importación experimentó una variación absoluta de 956,399.89 kilogramos de sacos y tejido tubular.

Cuadro 16. Crecimiento absoluto de las importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular

Volumen (kg)				Variación Absoluta			
2006	2007	2008	2009	2007/2006	2008/2007	2009/2008	2009/2006
1,910,419.22	3,071,167.61	3,359,915.24	2,866,819.11	1,160,748.39	288,747.63	-493,096.13	956,399.89

Fuente: Elaborado por el Departamento de Investigación con informaciones de la DGA

El aumento relativo de las importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular ha sido fluctuante, durante el periodo 2006/2007 el crecimiento de la importaciones alcanzó el 60.76%, durante el periodo 2007/2008 el crecimiento de las importaciones se ubicó en 9.40%, en el 2009 respecto al 2008 las importaciones experimentaron una reducción de un 14.68%. Finalmente durante el horizonte temporal investigado el incremento de las importaciones alcanza el 50.06%.

³¹² Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, párrs. 31-34 (el texto tachado figura en el original). Véase también, Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5, párrs. 43-44.

³¹³ Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5, párrs. 42-44.

³¹⁴ Informe técnico final, prueba documental CEGH-10, pp. 51-52 (el énfasis figura en el original). En el informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, pp. 61-62, se establecen las mismas constataciones.

Cuadro 17. Crecimiento relativo de las importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular

Volumen (kg)				Variación relativa			
2006	2007	2008	2009	2007/2006	2008/2007	2009/2008	2009/2006
1,910,419.22	3,071,167.61	3,359,915.24	2,866,819.11	60.76%	9.40%	-14.68%	50.06%

Fuente: Elaborado por el Departamento de Investigación con informaciones de la Dirección General de Aduanas

7.227 El informe técnico final del DEI, refiriéndose a la disminución de las importaciones en el año 2009, determinó:

[D]icha reducción puede estar explicada por la disminución de las importaciones globales de la República Dominicana en el 2009. Según el informe acerca de los Resultados Preliminares de la Economía Dominicana Enero-Septiembre de 2009 publicado por el Banco Central, el menor crecimiento de la economía se tradujo en una reducción en la demanda por bienes importados, de manera que las importaciones totales ascendieron a US\$8,743.0 millones, equivalente a una caída en US\$3,796.6 millones (30.3%) del nivel importado en comparación con igual período del pasado año, verificándose un descenso de 32.3% en las importaciones nacionales. De estas, las de materias primas se redujeron en 39.4%, las de bienes de consumo en 29.2% y el 26.3% restante correspondió a bienes de capital.

Adicionalmente, el DEI comparte la jurisprudencia del Órgano de Apelación de la OMC, en el que se aclara el hecho de que el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo **no exige** que las importaciones estén aumentando en el momento de formularse la determinación. El sentido claro de la frase "las importaciones.....han aumentado en tal cantidad" sólo sugiere que las importaciones tienen que haber aumentado y que continúa "la importación" de los productos de que se trata que ha aumentado en (tal) cantidad. Por lo cual una disminución de las importaciones al final del periodo objeto de investigación no impide necesariamente que la autoridad investigadora constataste que, a pesar de eso, el aumento de las importaciones de los productos continúa en "tal cantidad".³¹⁵

7.228 El informe técnico preliminar contiene idénticas constataciones.³¹⁶

7.229 En el informe técnico final, el DEI además explicó:

Adicionalmente, durante la fase final de esta investigación el DEI analizó el comportamiento de las importaciones (en volumen y valor) del producto investigado durante el periodo enero-junio 2010, comparado con igual periodo de 2009. Ver punto C del presente capítulo.³¹⁷

³¹⁵ Informe técnico final, prueba documental CEGH-10, pp. 61-62 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párr. 367) (el énfasis figura en el original, no se reproducen las notas de pie de página).

³¹⁶ Informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, p. 68.

³¹⁷ Informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 62 (el subrayado figura en el original).

7.230 Por su parte, el Punto C al cual se refiere la cita del informe técnico final contenida en el párrafo anterior, establece:

C. Comportamiento del volumen y precio de las importaciones de sacos y tejido tubular de polipropileno en los meses de enero-mayo de 2010 comparado su igual periodo del año 2009.

Al analizar el comportamiento de las importaciones del 2010 respecto al 2009 observamos que en los meses de febrero, marzo y junio las importaciones del 2010 superaron las del 2009.

A los fines de examinar el impacto de la medida de salvaguardia provisional adoptada por la Comisión, la cual entró en vigencia a partir del 1ro de abril de 2010, tenemos que el comportamiento de las importaciones de ese mes en el 2010 en comparación con el mes anterior de ese mismo año presentó un decrecimiento de 47% y si lo comparamos con abril del 2009 el decrecimiento alcanzó el 65%.⁶⁶

Sin embargo, el comportamiento de las importaciones en mayo de 2010 en comparación con abril de 2010 sufrió una recuperación de un 42%, para junio de este mismo año las importaciones aumentaron vertiginosamente en un 275% casi el triple de las importaciones realizadas en el mes de mayo. Si comparamos el mes de junio del 2010 con su igual en el 2009 tenemos que las importaciones del 2010 superan las del 2009 en un 69%.

Este comportamiento de las importaciones en los meses de mayo y junio de 2010 nos permite inducir de manera previa que la medida de salvaguardia provisional no ha tenido un impacto positivo en dichos meses, aparentemente existen factores que están motivando la recuperación de las importaciones investigadas.³¹⁸

⁶⁶ Es conveniente señalar que en la víspera de la medida (meses febrero y marzo) se aumentó considerablemente el volumen importado, pudiendo esto tener como objetivo el garantizar inventario ante la posible aplicación de una medida provisional en el mes de abril.

7.231 El Grupo Especial observa que la evaluación de la Comisión tuvo en cuenta los datos de importación correspondientes a cada uno de los años del período de investigación, así como también la evolución de las importaciones durante ese período. La Comisión constató un aumento global de las importaciones de 956.399,89 kilogramos (50,06%) durante el período investigado. Se observó un aumento de importaciones de 1.160.748,39 kilogramos (60,76%) al inicio del período (2006-2007) y un aumento de 288.747,63 kilogramos (9,40%) durante el período intermedio (2007-2008), determinando así un aumento continuo de las importaciones en dos de las tres comparaciones anuales, incluyendo un aumento significativo entre los años 2006 y 2007. También se reconoció la disminución de importaciones de 493.096,13 kilogramos (14,68%) acaecida al final del período (2008-2009). En el informe técnico preliminar, se indicó que la disminución en cuestión podía ser explicada por la reducción global de las importaciones de la República Dominicana en el año 2009. En la etapa final de la investigación, se hizo adicionalmente referencia a que las importaciones en el primer semestre del año 2010, en particular en los meses de febrero, marzo y junio de ese año, se

³¹⁸ Informe técnico final, prueba documental CEGH-10, pp. 55-56 (el subrayado figura en el original, no se reproducen todas las notas de pie de página).

habían recuperado, incluso alcanzando, en ciertos casos, niveles superiores a los registrados durante el año 2009.³¹⁹

7.232 Los reclamantes afirman que la explicación referente a la caída global de las importaciones no es válida. Alegan que la caída global de las importaciones es una circunstancia macroeconómica que afecta todo el universo arancelario de productos, por lo que no se podía descartar la posibilidad de que la demanda de ciertos productos importados se mantuviera estable. Agregan además que de esa explicación no se desprende que la disminución de las importaciones al final del período haya sido una disminución transitoria o que la autoridad la haya caracterizado como tal.³²⁰

7.233 El Grupo Especial no considera que los argumentos de los reclamantes sean convincentes. El Grupo Especial no excluye la posibilidad de que la demanda de ciertos productos pudiera haberse mantenido estable y por lo tanto inafectada por la caída global de las importaciones. Sin embargo, los reclamantes no han argumentado ni tampoco han presentado alguna prueba que permita inferir que ese fue el caso respecto a los productos en cuestión.³²¹ Aunque el DEI no indicó explícitamente que la disminución de importaciones al final del período era de carácter temporal, los reclamantes no han presentado evidencia que indique lo contrario. En particular, los reclamantes no han demostrado que la disminución de importaciones (o la disminución global de las importaciones) obedeciera a un cambio permanente o de largo plazo.

7.234 Los reclamantes argumentan también que la información relativa al incremento de importaciones durante el año 2010 no pertenece al período de investigación, por lo que no puede ser tomada en consideración para efectos de la medida definitiva.³²² No obstante, los reclamantes no han indicado ningún fundamento jurídico que respalde su posición y más bien admiten que otros grupos especiales previos han reconocido la posibilidad de utilizar información relativa a un período posterior al investigado.³²³ En todo caso, los datos del año 2010 no constituyeron la principal explicación proporcionada por la autoridad competente para constatar la existencia de un aumento de las importaciones en términos absolutos, a pesar de la disminución identificada al final del período. Más bien, como se indica en los párrafos que preceden, la autoridad competente se refirió a los datos correspondientes al año 2010 *en adición* a la explicación que ya había dado en la fase preliminar de su investigación, a saber, que la disminución de las importaciones en cuestión se podía explicar por la

³¹⁹ Al igual que en la etapa preliminar, la autoridad competente se refirió al informe del Órgano de Apelación en el asunto sobre *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero* (donde el Órgano de Apelación declaró que el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias "no exige que las importaciones estén aumentando en el momento de formularse la determinación"). Informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 62 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párr. 367) (las cursivas y el subrayado figuran en el original del informe del Órgano de Apelación). Véanse también, Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5, p. 6; Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, pp. 5-6.

³²⁰ Véanse, por ejemplo, reclamantes, respuesta a la pregunta No. 118 del Grupo Especial; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 77-78.

³²¹ Por el contrario, en su primera comunicación escrita, los reclamantes afirman que "[l]a explicación dada por el DEI indica que la caída de importaciones fue el reflejo de la variación significativa en el mercado de tejido tubular y sacos de polipropileno en la República Dominicana como consecuencia del menor crecimiento de su economía propiciado por la crisis financiera de 2008". Reclamantes, primera comunicación escrita, párr. 271.

³²² Reclamantes, segunda comunicación escrita, párr. 213.

³²³ Reclamantes, respuesta a la pregunta No. 196 del Grupo Especial (donde se refiere al informe del grupo especial en el asunto *Argentina – Calzado (CE)*).

disminución global de las importaciones de la República Dominicana en el año 2009.³²⁴ Los reclamantes no han demostrado que esa constatación constituya una explicación inválida.³²⁵

7.235 El Grupo Especial tampoco considera válida la afirmación de los reclamantes de que la autoridad competente no examinó el ritmo de las importaciones. Según los reclamantes, el ritmo fue decreciendo de manera aguda (de un 60,76% en el año 2007, a un 9,4% en el año 2008, a un -14,68% en el año 2009), por lo que no se podría concluir que hubo un incremento de importaciones reciente, súbito y agudo.³²⁶ No obstante, como se ha indicado anteriormente, la autoridad competente analizó los datos relativos a las importaciones de cada uno de los años del período investigado, así como también la evolución de la tendencia de las importaciones en ese período.³²⁷ Además, no puede asumirse que un aumento de 9,4% en el período intermedio constituya una disminución de las importaciones, máxime cuando ese aumento se produjo sobre un volumen absoluto de importaciones que ya había aumentado de manera significativa en el período inmediato anterior. No hay nada en el texto del artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 o del Acuerdo sobre Salvaguardias que indique que el ritmo de las importaciones deba acelerarse (o ser positivo) en cada momento del período de investigación o que el mismo sea *ascendente y positivo* sólo si cada porcentaje de aumento es mayor al aumento precedente.³²⁸ Como ha señalado el Órgano de Apelación, la determinación de si las importaciones "han aumentado en tal cantidad" no es una determinación "matemática o técnica"³²⁹, sino más bien una evaluación que debe efectuarse caso por caso.³³⁰ Por lo anterior, el Grupo Especial considera que los reclamantes no han demostrado que la autoridad competente no hubiera examinado el ritmo de las importaciones ni que el incremento de importaciones por ésta constatado no hubiera podido considerarse como reciente, súbito y agudo.

7.236 Los reclamantes también sostienen que el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece una identidad entre *un* producto objeto de una medida de salvaguardia y el análisis de las importaciones sobre *ese producto*, por lo que si una medida de salvaguardia recae sobre *dos productos*, la determinación sobre importaciones debe hacerse con respecto a cada producto.³³¹ El Grupo Especial entiende que la cuestión planteada por los reclamantes es que la determinación del aumento de las importaciones es inválida por no haberse determinado por separado el incremento de las importaciones del tejido tubular, por un lado, y de los sacos de polipropileno, por el otro. Ahora

³²⁴ Véase párr. 7.231 del presente Informe.

³²⁵ Por la misma razón, el Grupo Especial rechaza el argumento de los reclamantes de que la determinación preliminar sobre el incremento de las importaciones carece de un elemento fáctico que explique la irrelevancia de la disminución hacia el final del período de investigación. Reclamantes, segunda comunicación escrita, párr. 212.

³²⁶ Véanse, por ejemplo, reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 265-269; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párr. 82.

³²⁷ La autoridad competente determinó que el aumento de las importaciones había sido "fluctuante". En lo específico, indicó que "la **variación absoluta** del volumen de las importaciones... en 2007 respecto al 2006 se situó en 1,160,748.39 kilogramos, para el periodo 2007/2008 el volumen de importación se mantuvo relativamente estable respecto al año anterior... en el 2009 respecto al 2008 hubo un decrecimiento absoluto... Finalmente, durante el periodo 2006-2009 el volumen de importación experimentó una variación absoluta de 956,399.89 kilogramos de sacos y tejido tubular". Véase, por ejemplo, informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, pp. 61-62 (el énfasis figura en el original).

³²⁸ Véase el informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado (CE)*, párr. 131.

³²⁹ Ibid.

³³⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrs. 351 y 360.

³³¹ Reclamantes, segunda comunicación escrita, párrs. 205-206; respuesta a la pregunta No. 192 del Grupo Especial.

bien, dado que los reclamantes no han objetado la definición de producto objeto de investigación en sí misma³³², el Grupo Especial considera que la definición adoptada por la autoridad competente es la que rige la definición del *producto objeto de investigación*, así como la forma en que los datos pertinentes debieron haber sido analizados en la investigación. Dada la definición incontrovertida del tejido tubular y de los sacos de polipropileno como el producto objeto de investigación, el Grupo Especial no considera válido el argumento de los reclamantes de que el incremento de las importaciones tenía que haber sido demostrado por separado con respecto a cada uno de estos productos.

7.237 En todo caso, los reclamantes no han demostrado que el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias exija la consideración separada de las importaciones de cada producto que forme parte de un único *producto objeto de investigación*. Si bien el artículo 2.1 establece que una medida de salvaguardia debe recaer sobre *un producto* cuyas importaciones hayan aumentado, esta disposición no exige realizar un análisis desagregado para todos los casos en los cuales la definición del *producto objeto de investigación* comprenda más de un producto. Por otro lado, los reclamantes tampoco han explicado cómo, en las circunstancias del presente caso, la consideración conjunta del tejido tubular y de los sacos de polipropileno habría afectado el análisis realizado por la Comisión y resultado en una determinación inadecuada del incremento de las importaciones durante el período de investigación.³³³ Por tales razones, el Grupo Especial considera improcedente en este respecto el argumento presentado por los reclamantes de que las premisas sobre las cuales se basó la determinación del incremento de las importaciones son inválidas.

7.238 Asimismo, el Grupo Especial considera injustificado el argumento relativo a la supuesta discrepancia entre las premisas para las determinaciones del incremento de las importaciones y de la no atribución. Los reclamantes parecen aducir que el efecto de las importaciones en el marco del examen de la no atribución incluyó el efecto de la producción nacional de las empresas FIDECA y Textiles TITÁN, mientras que el examen del incremento de importaciones no incluyó ningún aspecto de la producción nacional, por lo que existe una discrepancia en el uso del término *importaciones* en la investigación.³³⁴ Sin embargo, los reclamantes no han demostrado que el análisis realizado por la autoridad competente sobre la no atribución haya incluido la producción de las empresas FIDECA y Textiles TITÁN y no hay nada en el expediente que sugiera que ese haya sido el caso.³³⁵

7.239 En razón de lo anterior, el Grupo Especial considera que los reclamantes no han acreditado que el informe publicado de la autoridad competente no contenga una explicación razonada y adecuada del modo en que los factores pertinentes corroboran la determinación de la existencia de un aumento absoluto de las importaciones de los productos en cuestión.

³³² Véase párr. 7.176 del presente Informe.

³³³ El Grupo Especial tampoco considera que el texto del artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 o el carácter excepcional y extraordinario que deben revestir las medidas de salvaguardia apoye la interpretación de los reclamantes. En particular, los reclamantes no han explicado cómo el carácter de las medidas apoyaría su interpretación. Por otro lado, la simple referencia a *productos determinados* en el título del artículo XIX:1 a) no indica nada sobre el alcance de esos *productos determinados*.

³³⁴ Reclamantes, segunda comunicación escrita, párrs. 207-208.

³³⁵ En vista de sus constataciones anteriores (véase párr. 7.182 del presente Informe), el Grupo Especial desestima el argumento adicional de los reclamantes de que "en tanto que el Grupo Especial constate que no hubo explicaciones adecuadas y razonadas con relación a la definición del producto importado objeto de investigación, también sería inválido el análisis de incremento de importaciones". Reclamantes, segunda comunicación escrita, párrs. 203-204.

7.240 En conclusión, el Grupo Especial rechaza la alegación de los reclamantes de que la constatación del aumento de las importaciones en términos absolutos efectuada por la República Dominicana hubiera sido incompatible con el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y con el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994, y que las constataciones y explicaciones proporcionadas por la República Dominicana al respecto, en lo que se refiere a la determinación preliminar y definitiva, hayan sido incompatibles con lo previsto por los artículos 3.1, última frase, y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias. Asimismo, el Grupo Especial rechaza la alegación de los reclamantes de que la autoridad competente no analizó el ritmo de las importaciones y que por lo tanto la República Dominicana infringió el artículo 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.241 En relación con la determinación de la autoridad competente sobre el aumento de importaciones, los reclamantes también citaron el artículo 11.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias y, en lo referente a la determinación preliminar, el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, con respecto a este último aspecto de su alegación, así como con respecto a las alegaciones que presentaron de manera consiguiente, los reclamantes no enunciaron argumentos específicos; en consecuencia, y aun en el supuesto de que todas esas alegaciones estuvieran debidamente sometidas a su consideración³³⁶, el Grupo Especial se abstiene de efectuar constataciones a este respecto.³³⁷

(ii) *Variación relativa de las importaciones*

7.242 La determinación de un aumento absoluto o relativo de las importaciones que cause, o amenace causar, un daño grave es suficiente para que un Miembro pueda adoptar una medida de salvaguardia. Por consiguiente, dada la constatación anterior sobre la determinación de la autoridad competente en cuanto a las importaciones en términos absolutos, el Grupo Especial no considera necesario formular constataciones adicionales respecto de la determinación sobre el comportamiento de las importaciones en términos relativos. La eventual emisión de constataciones adicionales respecto al incremento de las importaciones no podría modificar la constatación del Grupo Especial de que los reclamantes no han acreditado que la República Dominicana infringió las disposiciones relevantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 al no demostrar un aumento de las importaciones en el sentido de esas normas.

³³⁶ La alegación bajo el artículo 4.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias, que los reclamantes han presentado de manera consecutiva, no fue identificada en la parte pertinente de sus solicitudes de establecimiento del grupo especial y, por lo tanto, ni siquiera resulta claro que la misma se encuentre dentro del mandato del Grupo Especial. En todo caso, a la luz de las constataciones anteriores, no resulta necesario que el Grupo Especial se pronuncie al respecto.

³³⁷ El Grupo Especial nota al respecto que en el asunto *Chile – Sistema de bandas de precios*, el Órgano de Apelación observó que un grupo especial no puede emitir constataciones sobre asuntos que no se consideren debidamente sometidos a su consideración en razón de que la parte reclamante no haya enunciado claramente una alegación ni presentado argumentos. Véase, informe del Órgano de Apelación, *Chile – Sistema de bandas de precios*, párr. 173.

4. La cuestión de si la autoridad competente actuó de manera incompatible con obligaciones bajo los acuerdos abarcados en cuanto a la determinación de un daño grave a la rama de producción nacional

(a) Principales argumentos de las partes

(i) *Reclamantes*

7.243 Los reclamantes alegan que, en su determinación de la existencia de daño grave a la rama de producción nacional, con respecto a las medidas provisional y definitiva, la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 2.1, 3.1, última frase, 4.1 a), 4.2 a) y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias y con el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994, así como también con el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias en lo que se refiere a la medida provisional. Para apoyar su reclamación sobre daño grave, los reclamantes plantean las siguientes cuatro cuestiones.

7.244 Primero, los reclamantes argumentan que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 4.1 a), 4.2 a), 3.1, última frase, y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no haber realizado un análisis desagregado y completo de los múltiples segmentos de la rama de producción nacional para los efectos de la determinación del daño grave. En particular, los reclamantes argumentan que la Comisión no realizó un análisis desagregado de la producción de tejido tubular y de la producción de sacos de polipropileno y que no consideró la información relativa al mercado comercial de tejido tubular.³³⁸ Asimismo, en respuesta a los argumentos de defensa presentados por la República Dominicana, los reclamantes argumentan que las pruebas proporcionadas por la República Dominicana revelan que la Comisión basó su análisis en la información de la División Sacos de la empresa FERSAN (División Sacos), que no sólo produce el producto similar o directamente competidor, sino también otros productos como sacos de malla, sogas y cordelería e incluyó indebidamente en su análisis información sobre exportaciones de la empresa FERSAN.³³⁹

7.245 Segundo, los reclamantes argumentan que la Comisión actuó de manera incompatible con los artículos 4.2 a), 3.1, última frase, y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no haber considerado en la determinación preliminar todos los factores relevantes de daño grave a los que se refiere el artículo 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, los reclamantes argumentan que la Comisión no evaluó el factor productividad y que no basta con que la República Dominicana haya señalado que el resultado de dicho factor podía inferirse al combinar los indicadores de la producción y el empleo.³⁴⁰

³³⁸ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 286 y 297-312.

³³⁹ Reclamantes, declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 86-88. Asimismo, los reclamantes consideran que la explicación *ex post* de la República Dominicana de que la producción de "otros productos" no superó el 15% de la producción total de la División Sacos carece de sustento. Véase, reclamantes, declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párrs. 52-53. Por otra parte, los reclamantes señalan que el artículo 3.6 del Acuerdo Antidumping no resulta aplicable en el caso de salvaguardias. Los reclamantes agregan que las explicaciones de la República Dominicana sobre los costos de depreciación y amortización de la empresa son *ex post* y que la Comisión no realizó un prorrateo proporcional en cuanto a dichos costos en lo que se refiere a la producción de productos distintos al producto similar o directamente competidor o la que se destinó a la exportación. Véase, reclamantes, declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párrs. 54-56.

³⁴⁰ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 286 y 313-320; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párr. 95.

7.246 Tercero, los reclamantes alegan que la Comisión determinó la existencia de daño grave en las resoluciones preliminar y definitiva, a pesar de que los indicadores señalaron lo contrario o se evaluaron de manera insuficiente, actuando de forma incompatible con los artículos 4.1 a), 4.2 a), 3.1, última frase, y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sobre la Resolución preliminar, señalan que la Comisión: i) luego de constatar que la producción indicaba un crecimiento constante, concluyó contradictoriamente que dicho factor se contrajo; y ii) no explicó adecuada y razonadamente por qué consideró que existió un aumento de los inventarios y pérdidas financieras. Asimismo, señalan que en la Resolución definitiva la Comisión: i) no explicó cómo es que el desempeño de los inventarios, el flujo de caja y la supuesta contracción de la producción constituyen una indicación de las pérdidas financieras de la empresa; y ii) luego de constatar que los indicadores de producción y participación del producto nacional en el consumo nacional mejoraron, concluyó de manera contradictoria que dichos indicadores se habían deteriorado.³⁴¹ Asimismo señalan que la Comisión constató que el desempeño de la rama de producción nacional con respecto a los demás factores (ventas, capacidad utilizada, productividad, empleo, salarios y producción) fue "bastante favorable". En su opinión, el *cuadro general* de la rama de producción nacional indica que se trataba de una industria en crecimiento y que no atravesaba una situación de daño *general y significativo* en el sentido del artículo 4.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias.³⁴²

7.247 Cuarto, los reclamantes afirman que la aplicación de la medida de salvaguardia provisional fue incompatible con los artículos 6, 3.1, última frase, y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias. Al respecto, señalan que en la Resolución preliminar la Comisión no dio una explicación adecuada y razonada de la existencia de *circunstancias críticas* que justificaran la imposición de una medida provisional.³⁴³ En su opinión, no existe razón para interpretar el estándar probatorio de daño grave de una manera distinta en una determinación final y en una preliminar.³⁴⁴

(ii) *República Dominicana*

7.248 La República Dominicana rechaza las alegaciones de los reclamantes y responde que las mismas se basan en una interpretación errónea de los hechos y del derecho aplicable.³⁴⁵ En su opinión, el Grupo Especial debe rechazar la alegación de que las determinaciones preliminar y definitiva sobre daño grave serían incompatibles con los artículos 2.1, 3.1, última frase, 4.1 a), 4.2 a), 4.2 c) y 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias y con el artículo XIX:1 del GATT de 1994.³⁴⁶

³⁴¹ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 321-323. Asimismo, los reclamantes señalan que algunas de las explicaciones suministradas en el presente procedimiento por la República Dominicana sobre dichos factores son *ex post*. Véase, reclamantes, declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párr. 84; segunda comunicación escrita, párrs. 223-225.

³⁴² Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 286 y 367-368.

³⁴³ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 286, 370 y 374-379.

³⁴⁴ Reclamantes, segunda comunicación escrita, párrs. 227-228; respuesta a las preguntas Nos. 143 y 146 del Grupo Especial. Por otra parte, los reclamantes consideran que la Comisión no explicó por qué la existencia de pérdidas financieras significativas habría puesto en riesgo la sostenibilidad de la rama de producción nacional. Además consideran que otros indicadores de daño grave en el informe técnico preliminar (como el comportamiento de las importaciones, de la producción y de los inventarios) tampoco demostrarían la existencia de un daño grave difícilmente reparable. Véase reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 374-378.

³⁴⁵ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 344-345.

³⁴⁶ República Dominicana, primera comunicación escrita, párr. 374, 407-408 y 435-436.

7.249 Sobre el primer argumento de los reclamantes, la República Dominicana alega que ni el Acuerdo sobre Salvaguardias ni las decisiones anteriores de grupos especiales o el Órgano de Apelación imponen la obligación a las autoridades investigadoras de efectuar un análisis desagregado de cada segmento de la rama de producción nacional para su determinación del daño.³⁴⁷ Asimismo, señala que consideró en su análisis la información tanto de los sacos como del tejido tubular, al haber basado su análisis en los estados financieros de la División Sacos que produce ambos productos. Por la misma razón, asevera que tomó en cuenta las ventas de tejido tubular a compradores domésticos.³⁴⁸ Igualmente, afirma que, aunque la División Sacos produce también otros productos que no fueron objeto de investigación, la proporción del producto similar en la producción total de la división constituye más del 85%.³⁴⁹ Asimismo, considera que no existe obligación de limitar el análisis de daño a la producción destinada al mercado doméstico, excluyendo a la parte que se exportó.³⁵⁰

7.250 Sobre el segundo argumento de los reclamantes, la República Dominicana sostiene que en su determinación preliminar la Comisión tomó en cuenta el factor productividad, pues midió tanto la evolución del volumen y del valor de la producción como la evolución del número de empleados durante el período de investigación y, a partir de dichos datos, era posible calcular la productividad del período. En su opinión, el artículo 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias no exige una enunciación formalista de cada uno de los factores relativos al daño bajo títulos distintos, sino que es suficiente demostrar que las autoridades competentes evaluaron cada uno de ellos. Asimismo, considera que el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere que el análisis de los indicadores de circunstancias críticas para una medida provisional sea tan severo como en la etapa definitiva.³⁵¹

7.251 Sobre el tercer argumento de los reclamantes, la República Dominicana afirma que al examinar los indicadores de daño, la autoridad competente realizó una evaluación del *cuadro general* de la rama de producción nacional para evaluar si existía un *menoscabo general significativo*. En su opinión, el análisis de los indicadores en el informe técnico final indicaba que a partir del año 2007 hubo pérdidas financieras para la rama de producción nacional, que se incrementaron cada año. Asimismo, afirma que la rama de producción nacional disminuyó su participación en el mercado hasta el año 2008 y sólo en el año 2009 logró superar la cuota que había alcanzado en el año 2006. Según la República Dominicana, no es necesario que una autoridad investigadora examine el efecto de cada factor individual, sino que únicamente se requiere explicar el impacto que tienen los factores relevantes sobre la rama de producción nacional y si ese impacto resulta en un *menoscabo general*

³⁴⁷ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 348, 351 y 361; segunda comunicación escrita, párr. 96.

³⁴⁸ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 358-359.

³⁴⁹ En su opinión, por aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 3.6 del Acuerdo Antidumping, la autoridad competente podía utilizar la información correspondiente a la División Sacos, a la que pertenece la producción del grupo más restringido de productos que incluye al producto similar.

³⁵⁰ República Dominicana, segunda comunicación escrita, párrs. 98-100.

³⁵¹ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 367-374; respuesta a las preguntas Nos. 145-146 del Grupo Especial. La República Dominicana afirma que el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere a "circunstancias críticas" en las que cualquier demora podría entrañar un perjuicio difícilmente reparable.

significativo de su situación.³⁵² En su opinión, las constataciones expresadas en las resoluciones y los informes técnicos constituyen una explicación razonada y adecuada de su determinación.³⁵³

7.252 Sobre el cuarto argumento de los reclamantes, la República Dominicana considera que no sería necesario que el Grupo Especial emita una constatación sobre la medida provisional que fue reemplazada con efecto retroactivo por la medida definitiva para alcanzar una solución positiva de la diferencia. No obstante ello, afirma que la Comisión evaluó correctamente el daño grave en la determinación preliminar y estableció adecuadamente que la demora en adoptar una medida provisional hubiera entrañado un perjuicio difícilmente reparable.³⁵⁴

(b) Principales argumentos de los terceros

(i) Colombia

7.253 Colombia considera que el debate entre las partes sobre la medida provisional es una oportunidad única para que el Grupo Especial se pronuncie sobre lo que debe entenderse por *circunstancias críticas* bajo el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Colombia sugiere que el Grupo Especial considere, como elementos del carácter *difícilmente reparable* del perjuicio, aspectos sobre la realidad económica de la empresa, tales como sus inventarios, ventas, márgenes de utilidad y el precio de los productos similares, los cuales debería cotejar con la fluctuación más reciente (en los últimos seis meses) de las importaciones, para concluir que, de no imponerse la medida provisional, dicho perjuicio sería difícil de reparar. Sin tomar una posición sobre los hechos del caso, Colombia invita a que el Grupo Especial se pronuncie sobre el alcance de dicha obligación.³⁵⁵

(ii) Estados Unidos

7.254 Los Estados Unidos estiman que el Grupo Especial deberá analizar si la medida provisional había expirado antes de que iniciara el procedimiento de consultas, pues en ese caso la medida estaría fuera de su mandato. En el supuesto de que la medida forme parte del mandato, habría que analizar si realizar constataciones sobre la misma serviría para encontrar una solución positiva a la diferencia. Si no fuera así, esta podría ser una situación apropiada para aplicar economía procesal. Sobre el estándar de prueba del daño para los efectos de la medida provisional, los Estados Unidos afirman que, en términos de los artículos 6, 2 y 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias, un Miembro puede imponer una medida provisional sólo si ha determinado que hay *pruebas claras* de que el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave y de que hay "circunstancias críticas en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable".³⁵⁶

(iii) Panamá

7.255 Panamá considera que la autoridad investigadora no realizó un análisis detallado sobre el daño grave y tampoco presentó pruebas objetivas y positivas que sustentaran su investigación y la

³⁵² Asimismo, la República Dominicana señala que el *cuadro general* de la rama de producción nacional se evidencia a través del análisis de los factores de daño en el informe técnico final y de los estados financieros de la División Sacos.

³⁵³ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 376-385, 387, 390-396 y 407-408.

³⁵⁴ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 410, 413-415, 419-436; respuesta a la pregunta No. 38 del Grupo Especial.

³⁵⁵ Colombia, comunicación escrita de tercero, párrs. 66, 69 y 71.

³⁵⁶ Estados Unidos, respuesta a las preguntas Nos. 1 y 18 del Grupo Especial.

aplicación de las medidas de salvaguardia. Asimismo, considera que, al no establecer la autoridad investigadora una definición clara y objetiva de la rama de producción nacional, una evolución imprevista de las circunstancias que causara un daño grave a través del incremento de las importaciones, ni sustentar que el aumento de las importaciones fue un factor decisivo dentro del cambio del mercado, la República Dominicana no pudo concluir que estos factores estaban debidamente acreditados. Por lo tanto, la República Dominicana habría actuado de manera contraria a los artículos 4.2 a) y 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.³⁵⁷

(iv) *Unión Europea*

7.256 La Unión Europea señala que, si los reclamantes hubieran querido impugnar la medida provisional, hubieran debido presentar su solicitud de establecimiento del grupo especial antes de que la medida expirara. Sobre el estándar de prueba del daño para los efectos de la medida provisional, afirma que los artículos 4.1 a) y 4.1 b) definen el *daño grave* y la *amenaza de daño grave* a los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias, sin distinguir entre las medidas provisional y definitiva. Asimismo, el artículo 4.2 a) no distingue entre la medida provisional y la definitiva. En consecuencia, la determinación preliminar bajo el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias debe basarse en pruebas claras y en una explicación razonada y adecuada sobre la existencia de daño grave.³⁵⁸

(c) *Evaluación del Grupo Especial*

7.257 El Grupo Especial examinará la alegación desarrollada por los reclamantes de que las determinaciones preliminar y definitiva sobre el daño grave a la rama de producción nacional realizadas por la Comisión son incompatibles con los artículos 2.1, 3.1, última frase, 4.1 a), 4.2 a) y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias y con el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994.

7.258 De las cuatro cuestiones que los reclamantes plantean sobre la determinación del daño grave, dos de ellas tratan únicamente sobre la determinación preliminar (la primera se refiere a que la Comisión no habría analizado el factor productividad en la determinación preliminar de daño grave; la segunda, a que la Comisión no habría proporcionado una explicación razonada y adecuada sobre las circunstancias críticas). Tomando en cuenta lo ya indicado en este informe³⁵⁹, el Grupo Especial empezará su análisis en esta sección con las dos cuestiones restantes, que se refieren tanto a la determinación preliminar como a la definitiva: i) si la Comisión constató la existencia de daño grave, a pesar de que los factores indicaron lo contrario o se evaluaron de manera insuficiente, actuando de forma incompatible con los artículos 4.1 a), 4.2 a), 3.1, última frase, y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias; y ii) si la Comisión no llevó a cabo un análisis desagregado y completo de la rama de producción nacional para los efectos de las determinaciones de daño grave, actuando de forma incompatible con los artículos 4.2 a), 3.1, última frase, y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

³⁵⁷ Panamá, comunicación escrita de tercero, párrs. 32-34.

³⁵⁸ Unión Europea, respuesta a las preguntas Nos. 1 y 18 del Grupo Especial.

³⁵⁹ Véase párr. 7.22 del presente Informe.

- (i) *La cuestión de si la Comisión concluyó la existencia de daño grave, a pesar de que los factores señalaron lo contrario o se evaluaron de manera insuficiente*

7.259 En sus partes relevantes, el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone lo siguiente:

Determinación de la existencia de daño grave o de amenaza de daño grave

1. A los efectos del presente Acuerdo:
 - a) se entenderá por "daño grave" un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional;
 - ...
 - c) para determinar la existencia de daño o de amenaza de daño, se entenderá por "rama de producción nacional" el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos.
2.
 - a) En la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional a tenor del presente Acuerdo, las autoridades competentes evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo.
 - ...
 - c) 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.

7.260 El Órgano de Apelación ha señalado que la *evaluación objetiva* que deberá realizar un grupo especial de una alegación formulada bajo el artículo 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias consta en principio de dos elementos (uno formal y otro sustantivo). El aspecto formal consiste en determinar si la autoridad competente ha evaluado *todos los factores pertinentes* contenidos en dicha disposición. El aspecto sustantivo consiste en establecer si la autoridad competente ha facilitado una explicación razonada y adecuada de la manera en que los factores corroboran su determinación.³⁶⁰ El

³⁶⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párr. 103.

Grupo Especial ya señaló que considera apropiado seguir la norma de examen tal como ha sido planteada por el Órgano de Apelación.³⁶¹

7.261 En el presente caso, los reclamantes plantearon de manera conjunta, respecto de la determinación provisional y definitiva, una cuestión que involucra el aspecto sustantivo de la evaluación del Grupo Especial sobre el daño grave y que se refiere a si la Comisión proporcionó una explicación razonada y adecuada de su determinación al evaluar los factores señalados en el artículo 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias.³⁶²

7.262 El Grupo Especial primero analizará si las constataciones y conclusiones de la Comisión, respecto de los factores a los que se refiere el artículo 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias, están respaldadas por las pruebas que tuvo ante sí la Comisión. En particular, se analizará la situación de los factores en controversia: inventarios, producción, flujo de caja, participación de las importaciones en el consumo nacional y pérdidas financieras. Posteriormente, siguiendo el análisis sugerido por el Órgano de Apelación en *Argentina – Calzado (CE)*, se analizará si la Comisión concluyó la existencia del daño grave, sobre la base de los indicadores evaluados y tomando en cuenta la *situación general* de la rama de producción nacional.³⁶³

Constataciones de daño grave realizadas por la Comisión

7.263 En su Resolución preliminar, la Comisión estableció lo siguiente:

48. ... [D]e acuerdo a lo citado en el Informe Técnico Preliminar, se puede observar que la rama de producción nacional se encuentra en circunstancias críticas debido a que su resultado financiero presenta una reducción de un 206%. El inventario, en términos de valor, presentó un incremento de 199%, aumentando además, en términos de volumen, a 169%. De igual forma, el nivel de producción de la rama de producción ha experimentado fuertes contracciones, las cuales han imposibilitado que los planes de expansión de la empresa hayan podido materializarse.

49. Que por todo lo precedentemente citado y luego de haber evaluado los factores pertinentes, la Comisión ha podido constatar que el incremento de las importaciones del producto investigado ha ocasionado un daño grave a la rama de producción nacional toda vez que ha sufrido pérdidas financieras significativas durante el periodo investigado, que ponen en riesgo la sostenibilidad de esta importante rama de producción nacional, por lo que cualquier demora implicaría un perjuicio difícilmente reparable.³⁶⁴

7.264 Del pasaje anterior, el Grupo Especial advierte que los factores de daño grave en los cuales la Comisión basó su *Resolución preliminar*, además del aumento de las importaciones, son los siguientes: i) inventarios; ii) producción; y iii) ganancias y pérdidas. La Comisión no hizo referencia en dicha resolución a la manera en que consideró otros factores señalados en el

³⁶¹ Véanse párrs. 7.4 al 7.10 del presente Informe.

³⁶² Como se señaló antes, los reclamantes también plantearon un argumento que implicaría el análisis formal de los factores de daño grave señalados en el artículo 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias (que se refiere a si la Comisión evaluó el factor productividad). Dicho argumento se planteó únicamente respecto de la determinación provisional.

³⁶³ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado (CE)*, párrs. 138-139.

³⁶⁴ Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5, párrs. 48-49.

artículo 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, la Resolución preliminar guarda silencio sobre los siguientes factores: i) la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento; ii) los cambios en el nivel de ventas; iii) la productividad; iv) la utilización de la capacidad; y v) el empleo.

7.265 Del *informe técnico preliminar*, que sirvió de base para las constataciones de la Comisión, se desprende que el DEI analizó los siguientes indicadores: i) producción; ii) capacidad instalada; iii) capacidad utilizada; iv) ventas; v) empleo; vi) salarios; vii) nivel de exportaciones; viii) flujo de caja; ix) inversiones; x) precios del producto; xi) costos; xii) ganancias o pérdidas; xiii) inventario; xiv) mercado nacional absorbido por las importaciones; y xv) consumo aparente.³⁶⁵

7.266 De los factores señalados, el DEI dejó constancia en su informe técnico preliminar de un desempeño positivo de la producción nacional en el período de investigación en: i) ventas; ii) capacidad instalada y utilizada; iii) empleo y salarios; iv) valor de las exportaciones; v) precios del producto nacional similar; y vi) inversiones. Asimismo, según consta del informe técnico preliminar, la Comisión no contó con información relativa al factor de flujo de caja y no analizó el factor productividad. Finalmente, los factores que la Comisión constató que tuvieron un comportamiento negativo y en los cuales basó su determinación del daño, además del incremento de las importaciones, son los siguientes: i) costos; ii) ganancias y pérdidas; iii) inventarios; y iv) producción.³⁶⁶

7.267 Por otra parte, en la Resolución definitiva la Comisión concluyó:

37. Que el comportamiento de las importaciones en relación con la producción nacional ha mantenido una tendencia creciente y sostenida durante el periodo investigado. En este sentido, es evidente que el aumento de las importaciones ha ocasionado un daño a la rama de producción nacional, toda vez que se ha podido verificar que el aumento en valor y volumen de las importaciones ha ocasionado una pérdida significativa de la participación de la producción nacional en el consumo nacional aparente.

38. Que asimismo, como consecuencia del aumento de las importaciones del producto objeto de investigación, la empresa ha tenido pérdidas financieras significativas durante el periodo investigado, lo que se evidencia en el aumento de los inventarios, disminución en el flujo de caja, así como fuertes contracciones presentadas en su nivel de producción.

...

41. Que la Comisión pudo verificar en visita a FERSAN, que esta empresa adquirió nuevas maquinarias como parte de su plan de ajuste, las cuales contribuirán a aumentar la capacidad instalada para la elaboración de sacos de fondo cuadrado y valvulados, con una capacidad de producción del doble de la demanda nacional. Asimismo, FERSAN añadió un tercer turno de trabajo.³⁶⁷

³⁶⁵ Véase, informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, pp. 77-84.

³⁶⁶ Ibid.

³⁶⁷ Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, párrs. 37-38 y 41.

7.268 Del pasaje anterior, el Grupo Especial advierte que los factores de daño grave en los cuales la Comisión basó su *Resolución definitiva*, además del incremento de las importaciones, son los siguientes: i) parte del mercado nacional absorbido por las importaciones; ii) ganancias y pérdidas; iii) inventarios; iv) flujo de caja; y v) producción. La Comisión no hizo referencia en su Resolución definitiva a la manera en que consideró otros factores señalados en el artículo 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, la Resolución definitiva guarda silencio sobre los siguientes factores: i) los cambios en el nivel de ventas; ii) la productividad; y iii) el empleo.

7.269 En su *informe técnico final*, el DEI analizó los siguientes indicadores: i) producción; ii) capacidad instalada; iii) capacidad utilizada; iv) productividad; v) ventas; vi) empleo; vii) salarios; viii) nivel de exportaciones; ix) flujo de caja; x) inversiones; xi) precios del producto; xii) costos; xiii) ganancias o pérdidas; xiv) inventario; xv) mercado nacional absorbido por las importaciones; y xvi) consumo aparente.³⁶⁸

7.270 De los factores señalados, el DEI reportó en su informe técnico final, un desempeño positivo en el período de investigación en: i) capacidad instalada y utilizada; ii) productividad; iii) ventas; iv) empleo y salarios; v) exportaciones; vi) inversiones; y vii) precios del producto nacional similar. Finalmente, los factores que la Comisión constató que tuvieron un comportamiento negativo y en los cuales basó su determinación del daño, además del incremento de las importaciones, son los siguientes: i) producción; ii) flujo de caja; iii) costos; iv) ganancias y pérdidas; v) inventario; y vi) parte del mercado nacional absorbido por las importaciones.³⁶⁹

7.271 Los reclamantes alegan que, en la Resolución preliminar y en la definitiva, la Comisión concluyó que existió daño grave, a pesar de que los indicadores analizados (producción, flujo de caja, costos, ganancias y pérdidas, inventario y participación de la producción en el consumo nacional aparente) indicaron lo contrario o se evaluaron de manera insuficiente. La República Dominicana disiente con lo anterior y afirma que, al examinar los indicadores de daño, tanto en la Resolución preliminar como en la Resolución definitiva, la autoridad competente hizo una evaluación del *cuadro general* de la rama de producción nacional.

7.272 A continuación, el Grupo Especial examinará la evaluación realizada por la Comisión de los factores en controversia. Posteriormente, realizará un análisis de la evaluación realizada por la Comisión de la *situación general* de la rama de producción nacional.

Análisis sobre los factores de daño grave bajo el artículo 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias

Producción

7.273 Los reclamantes señalan que, en los informes técnicos preliminar y final, el DEI establece que la producción aumentó de manera sostenida e ininterrumpida³⁷⁰ y que, aun así, contradictoriamente, la Comisión concluyó en su Resolución preliminar y en su Resolución definitiva que la producción se contrajo.³⁷¹ Por su parte, la República Dominicana admite que la producción aumentó (tanto en

³⁶⁸ Véase, informe técnico final, prueba documental CEGH-10, pp. 72-85.

³⁶⁹ Ibid.

³⁷⁰ Los reclamantes mencionan que esa constatación sobre el comportamiento de la producción se vio reflejada en el Cuadro 20 que aparece en el informe técnico preliminar (p. 78). Reclamantes, primera comunicación escrita, párr. 334.

³⁷¹ Reclamantes, primera comunicación escrita, párr. 337.

volumen como en valor) en términos absolutos; sin embargo, señala que el valor de la misma disminuyó cuando se le compara con el volumen.³⁷²

7.274 Como se señaló anteriormente, la Comisión concluyó en las Resoluciones preliminar y definitiva que el nivel de producción de la rama de producción había experimentado fuertes contracciones, las cuales habían imposibilitado que pudieran materializarse los planes de expansión de la empresa FERSAN.³⁷³

7.275 Sin embargo, con respecto a este factor, el DEI había indicado, tanto en su informe técnico preliminar como en el final, que el volumen de producción había aumentado en un 25% del año 2006 al año 2007, en un 31% del año 2007 al año 2008 y en un 17% del año 2008 al año 2009. El crecimiento total de la producción en volumen durante el período 2006 al 2009 fue de un 91%. Por lo que respecta al valor de la producción, el DEI indicó que éste se incrementó en un 4% del año 2006 al año 2007, en un 41% del año 2007 al año 2008 y en un 11% del año 2008 al año 2009. El crecimiento total de la producción en valor durante el período 2006 al 2009 fue de un 63%.³⁷⁴ El DEI refleja lo anterior en el siguiente cuadro:

Cuadro 20. Volumen y valor de la producción del fabricante nacional de Sacos de polipropileno y tejido tubular³⁷⁵

No.	Indicadores	Tasas de Crecimiento %			Crecimiento acumulado
		2007/ 2006	2008/ 2007	2009/ 2008	2009/ 2006
1	Producción en volumen (KG)	25%	31%	17%	91%
2	Producción en valor (RD\$)	4%	41%	11%	63%
3	Capacidad instalada	58%	0	0	58%

7.276 A partir de la información que se desprende de los informes técnicos preliminar y final, y a diferencia de lo que reflejan las conclusiones de la Comisión, la producción nacional del producto directamente competidor aumentó sostenidamente en términos porcentuales, tanto en valor como en volumen. Del propio cuadro en el informe técnico final, se advierte que la producción nacional en volumen tuvo un crecimiento acumulado del 91%, mientras que en términos de valor observó un crecimiento del 63%, durante el período de investigación.

7.277 Por otra parte, la explicación que la República Dominicana proporcionó en el procedimiento ante el Grupo Especial, de que la producción aumentó más en términos de volumen que de valor, no consta ni en las resoluciones de la Comisión ni en los informes técnicos del DEI y, en todo caso, no desvirtúa el hecho de que la producción nacional tuvo un desempeño positivo en el período de investigación.

7.278 Por lo tanto, el Grupo Especial constata que, respecto del factor producción, los reclamantes acreditaron que la Comisión no proporcionó, ni en su determinación preliminar ni en la definitiva, una

³⁷² República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 392-393.

³⁷³ Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5, párr. 48; Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, párr. 38. Véanse párrs. 7.263 y 7.267 del presente Informe.

³⁷⁴ Informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, p.77; informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 73.

³⁷⁵ Informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, p. 78; informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 74.

explicación razonada y adecuada sobre el desempeño de dicho factor en el período de investigación y su relación con la constatación sobre daño grave.

Inventarios

7.279 Los reclamantes alegan que en los informes técnicos preliminar y final la Comisión se limitó a establecer los niveles de inventarios al inicio y al final del período de investigación, pero no explicó cuál fue la tendencia durante el transcurso del período. Adicionalmente, se preguntan cómo es que los inventarios pudieron haber aumentado, cuando aumentaron la producción y las ventas y sugieren que la explicación de dicho incremento podría deberse a que los inventarios comprenden otros productos que no formaron parte de la investigación.³⁷⁶ Por su parte, la República Dominicana asevera que el nivel total de los inventarios aumentó durante el período de investigación pues, aunque las ventas aumentaron más rápidamente que la producción en términos porcentuales, crecieron menos en términos absolutos dado que comenzaron desde una base menor y por lo tanto los inventarios continuaron creciendo. Asimismo, señala que aunque el DEI no proveyó cifras año por año para los inventarios, estas cifras están contenidas en los estados financieros de la División Sacos que forman la base de las determinaciones de la Comisión.³⁷⁷

7.280 Respecto de dicho factor, la Comisión señaló en la Resolución preliminar que, durante el período de investigación, los inventarios experimentaron un aumento del 169% en volumen y del 199% en valor.³⁷⁸ En la Resolución definitiva únicamente señaló que los inventarios habían aumentado.³⁷⁹ El DEI señaló en los informes técnicos preliminar y final exactamente lo mismo que había señalado la Comisión en la Resolución preliminar.³⁸⁰ Ni la Comisión ni el DEI proporcionaron alguna explicación adicional sobre la valoración de dicho factor.

7.281 El artículo 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere seguir un método particular para examinar cada factor. Por su parte, el artículo 4.2 c) requiere que las autoridades competentes publiquen un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados. Asimismo, el artículo 3.1, última frase, del Acuerdo sobre Salvaguardias señala que el informe que publiquen las autoridades deberá enunciar constataciones y conclusiones fundamentadas de hecho y de derecho. Lo que dichas disposiciones requieren es que las autoridades competentes evalúen todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable y que emitan constataciones y conclusiones fundamentadas.

7.282 En el presente caso, tal como señalan los reclamantes, la Comisión únicamente proporcionó la información sobre el comportamiento de los inventarios por lo que respecta a las puntas del período de investigación (esto es, el inicio y el final), sin ofrecer ninguna explicación adicional razonada sobre cómo vinculaban dicha información con su conclusión. Con la información proporcionada por la Comisión, no resulta posible conocer cuál fue el comportamiento de dicho factor durante el período de investigación. Por lo tanto, el Grupo Especial considera que la explicación proporcionada por la Comisión sobre el desempeño de los inventarios no es adecuada ni razonada.

³⁷⁶ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 340-342; respuesta a las preguntas Nos. 139-140 del Grupo Especial.

³⁷⁷ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 394 y 396; respuesta a la pregunta No. 141 del Grupo Especial.

³⁷⁸ Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5, p. 48.

³⁷⁹ Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, p. 38.

³⁸⁰ Informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, p. 82; informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 82.

7.283 Asimismo, sobre la afirmación de la República Dominicana de que la información correspondiente a dicho factor se deduce de los estados financieros de la División Sacos, el Grupo Especial considera que no basta con remitir a las pruebas que la autoridad competente tenía a su disposición para explicar adecuadamente dicho comportamiento, pues la tarea del Grupo Especial no consiste en realizar un examen *de novo* a partir de las pruebas proporcionadas por las partes en el procedimiento interno.

7.284 Por lo tanto, el Grupo Especial constata que, respecto del factor inventarios, los reclamantes acreditaron que la Comisión no proporcionó, ni en su determinación preliminar ni en la definitiva, una explicación razonada y adecuada sobre el desempeño de dicho factor en el período de investigación y su relación con la constatación sobre daño grave.

Pérdidas financieras

7.285 De acuerdo con los reclamantes, los informes técnicos indican que la evaluación de ganancias y pérdidas por parte de las autoridades competentes se llevó a cabo a nivel de la empresa FERSAN. Tomando en cuenta que FERSAN también fabrica otros productos y realiza actividades de exportación, los reclamantes consideran que las pérdidas financieras a nivel de la empresa no explican automáticamente las pérdidas de la rama de producción nacional definida por la Comisión. Asimismo, consideran que la Comisión tampoco explicó si el cálculo de ganancias y pérdidas antes de impuestos incluye o no gastos de depreciación, así como gastos indirectos.³⁸¹ Por su parte, la República Dominicana señala que la información sobre las pérdidas financieras no se atribuyó a otros productos o actividades llevadas a cabo por otras divisiones de FERSAN, pues el análisis se llevó a cabo con base en la información financiera de la División Sacos. Asimismo, la República Dominicana considera que los reclamantes, al sugerir que los costos de depreciación y los costos indirectos no deberían haber sido incluidos en el costo de producción, pretenden ignorar los principios elementales de contabilidad aplicables al cálculo de ganancias y pérdidas antes de impuestos en los estados financieros de una empresa.³⁸²

7.286 Respecto del factor ganancias y pérdidas, la Comisión señala, tanto en su Resolución preliminar como en la Resolución definitiva, que el resultado financiero de la rama de producción nacional había presentado una reducción del 206% y que se había ocasionado un daño grave a la rama de producción nacional, pues se habían sufrido pérdidas financieras significativas durante el período de investigación.³⁸³ Asimismo, la Comisión añade en la Resolución definitiva que "la empresa ha tenido pérdidas financieras significativas durante el periodo investigado, lo que se evidencia en el aumento de inventarios, disminución en el flujo de caja, así como fuertes contracciones presentadas en su nivel de producción".³⁸⁴

7.287 Por su parte, el DEI indicó en sus informes técnicos que del año 2006 al año 2007 la empresa registró una disminución del resultado del período antes de impuestos de un 116%. Para el período de 2007 a 2008, las pérdidas antes de impuestos se incrementaron en un 296% y en el período del año 2008 al año 2009 las pérdidas antes de impuestos aumentaron un 27%. El DEI sugiere que dicha situación parece estar influenciada por un aumento significativo de costos de ventas. Además,

³⁸¹ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 348-349 y 351-352.

³⁸² República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 400-401; segunda comunicación escrita, párr. 103.

³⁸³ Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5, párrs. 48-49.

³⁸⁴ Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, párr. 38.

durante el período de investigación la empresa aumentó el monto de su deuda de mediano y largo plazo en un 825%, con la finalidad de adquirir maquinarias más modernas y mejorar su eficiencia productiva. Por lo tanto, de manera general durante el período analizado las ganancias antes de impuestos se habrían reducido en un 206%.³⁸⁵

7.288 Respecto de la valoración de dicho factor, el Grupo Especial considera que, al haber proporcionado la Comisión los porcentajes de incremento de las pérdidas financieras y deudas antes de impuestos de la División Sacos por cada año del período de investigación, así como durante el período de investigación completo, los reclamantes no han acreditado que no hubiera facilitado una explicación adecuada y razonada sobre el comportamiento de dicho factor.

7.289 Sobre el argumento de los reclamantes de la inclusión de otros productos que no formaron parte de la investigación en el análisis de daño, el Grupo Especial nota que la Comisión condujo su análisis de daño considerando a la División Sacos que se trata de la división específica de la empresa FERSAN que fabrica los productos directamente competidores. La División Sacos produce otros productos, además de los sacos de polipropileno. La República Dominicana ha afirmado que la proporción del producto directamente competidor en la producción total de la División Sacos constituye más del 85%. Los reclamantes no han presentado elementos que permitan desvirtuar, como cuestión de hecho, esta afirmación. Por lo tanto, el Grupo Especial considera que los reclamantes no han acreditado que en este respecto el análisis de daño conducido por la Comisión no se hubiera basado en información que permitiera presentar un panorama fidedigno y representativo de la rama de producción nacional. Este argumento se analizará con mayor detalle más adelante en la presente sección.³⁸⁶

7.290 Asimismo en cuanto a la consideración de los costos indirectos y depreciación en la evaluación de los costos de producción, el Grupo Especial considera que los reclamantes no acreditaron que la Comisión actuó de manera contraria con sus obligaciones en virtud del artículo 4.2 a) del Acuerdo de Salvaguardias, pues dichos elementos también tienen relación con la situación de la rama de producción nacional. Como lo señaló el grupo especial en *Estados Unidos – Tubos*, en una constatación no apelada:

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 [del Acuerdo sobre Salvaguardias] 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.³⁸⁷

7.291 Por lo tanto, el Grupo Especial constata que, respecto del factor ganancias y pérdidas, los reclamantes no acreditaron que la Comisión hubiera omitido proporcionar, en sus determinaciones preliminar y definitiva, una explicación razonada y adecuada sobre el desempeño de dicho factor en relación con la constatación sobre daño grave.

³⁸⁵ Informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, pp. 81-82; informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 81.

³⁸⁶ Véase, párr. 7.325 del presente informe.

³⁸⁷ Informe del grupo especial, *Estados Unidos – Tubos*, párr. 7.227.

Participación de las importaciones y de la producción en el consumo nacional aparente

7.292 Respecto de este factor, los reclamantes argumentan que la conclusión de la Comisión, de que la participación de las importaciones en el consumo nacional aparente (CNA) aumentó en el período de investigación y que la participación de la producción nacional disminuyó, contradice las propias constataciones del DEI en el informe técnico final³⁸⁸, pues del propio Cuadro 21 "Consumo Aparente" se observa que, mientras que el producto nacional tuvo a partir de 2007 una tendencia sostenida e ininterrumpida hacia el aumento de participación de mercado, las importaciones mostraron la tendencia opuesta.³⁸⁹ Por su parte, la República Dominicana niega lo anterior y señala que es necesario analizar este indicador en su contexto, que fue el de una rama de producción que realizó inversiones significativas de 2006 a 2009 y que, aunque logró duplicar sus volúmenes de ventas y producción, lo hizo a costo de sacrificar ingresos por ventas. Asimismo, establece que sólo hasta el año 2009 la producción nacional logró recuperar una cuota de mercado más alta que la que había alcanzado en el año 2006.³⁹⁰

7.293 Con respecto a este factor, la Comisión concluyó en la Resolución definitiva que el comportamiento de las importaciones en relación con la producción nacional había mantenido una tendencia creciente y sostenida dentro del período de investigación. Asimismo señaló que el aumento de las importaciones había ocasionado un daño a la rama de producción nacional, toda vez que se verificó que el aumento en valor y volumen de las importaciones había ocasionado una pérdida significativa de la participación de la producción nacional en el CNA.³⁹¹

7.294 Por su parte, el DEI indicó en sus informes técnicos preliminar y final que el CNA se ubicó en 3.145.919 kg del producto relevante en el año 2006, en 4.614.240 kg en el año 2007, en 5.283.539 kg en el año 2008 y en 5.071.361 kg en el año 2009. A partir de esta información, el DEI estimó tasas de crecimiento de 47% para el período de 2006 a 2007, 15% para el período de 2007 a 2008 y -4% para el período de 2008 a 2009.³⁹² Asimismo, calculó que la producción nacional destinada al mercado interno para el año 2006 representó el 39% del CNA, en el año 2007 representó el 33%, en el año 2008 el 36% y en el año 2009 el 43%. Por otra parte, el DEI estimó que las importaciones investigadas como porcentaje del CNA tuvieron una participación del 61% en el año 2006, 67% en el año 2007, 64% en el año 2008 y 57% en el año 2009.³⁹³

³⁸⁸ Reclamantes, primera comunicación escrita, párr. 366.

³⁸⁹ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 362-364.

³⁹⁰ República Dominicana, primera comunicación escrita, párr. 405.

³⁹¹ Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, párr. 37.

³⁹² El Informe técnico preliminar se refiere a una tasa de crecimiento del CNA del 41% para el período 2008/2009, cifra que es corregida en el informe técnico final. Informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, p. 82; informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 82.

³⁹³ Informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, pp. 82-83; informe técnico final, prueba documental CEGH-10, pp. 82-83.

7.295 El DEI presentó la información sobre este indicador en el Cuadro 21 "Consumo aparente" de sus informes técnicos preliminar y final³⁹⁴, cuya información relevante se reproduce a continuación:

Variables	Participación % (volumen)			
	2006	2007	2008	2009
Producción destinada al Mercado Interno/CNA	39%	33%	36%	43%
Importaciones Investigadas/CNA	61%	67%	64%	57%

7.296 Con base en la información anterior, el DEI concluyó que la producción nacional de sacos de polipropileno y tejido tubular como porcentaje del CNA había disminuido de forma constante al pasar de 39% en el año 2006 a 36% en el año 2008, al tiempo que se observaba un incremento en la participación de las importaciones como porcentaje del CNA. Sobre el incremento que se produjo en el año 2009 en la participación de la producción nacional y la disminución en la participación de las importaciones, el DEI sugirió que dicho fenómeno se trató de una relación causa-consecuencia, que obedece básicamente al comportamiento que de manera general tuvieron las importaciones totales hacia la República Dominicana.³⁹⁵

7.297 Luego de analizar la información proporcionada por el DEI, el Grupo Especial observa que la participación de la producción nacional en el CNA se redujo únicamente en el año 2007 (respecto del año 2006), pero a partir de ese año se incrementó de manera sostenida, llegando incluso a superar en el año 2009 el nivel en que se había ubicado en el año 2006. De manera correlativa, la participación de las importaciones en el CNA sólo se incrementó en el año 2007 respecto del nivel que había alcanzado en el año 2006. Sin embargo, a partir del año 2007 la participación de las importaciones en el CNA cayó de manera sostenida, llegando en el año 2009 a un nivel inferior que el nivel inicial en el que se ubicó en el año 2006.

7.298 Por lo tanto, el Grupo Especial observa que la conclusión a la que llegó la Comisión respecto de este indicador en la Resolución definitiva no tiene sustento cuando se considera el período de investigación y que la información aportada por el informe técnico final del DEI indica que este indicador tuvo un comportamiento favorable para la industria nacional. La participación en el mercado de la producción nacional mejoró durante el período de investigación, mientras que la de las importaciones se redujo.

7.299 Por lo tanto, el Grupo Especial constata que, respecto del factor de la participación de las importaciones y de la producción en el CNA, los reclamantes acreditaron que la Comisión no proporcionó en su determinación definitiva una explicación razonada y adecuada sobre el desempeño de dicho factor en el período de investigación y su relación con la constatación sobre daño grave.

Flujo de caja

7.300 Respecto del flujo de caja, los reclamantes afirman que la Comisión señaló en el informe técnico final que hubo una reducción acumulada de dicho factor durante el período de investigación, pero que no mostró la tendencia o evolución de este factor en dicho período. Asimismo, señalan que la Comisión consideró selectivamente determinados intervalos de tiempo que no coinciden con el

³⁹⁴ Informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, p. 83; informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 83.

³⁹⁵ Véase informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 85.

período de investigación³⁹⁶ para demostrar que hubo caídas significativas, por lo tanto no se permitió una apreciación completa y fidedigna del desempeño de dicho factor. Adicionalmente, argumentan que la evaluación del flujo de caja se realizó a nivel de empresa, sin haber separado la información correspondiente a otros productos que no formaron parte de la investigación.³⁹⁷ Por su parte, la República Dominicana señala que realizó un análisis tanto por períodos separados de doce meses como para la totalidad del período de 2006 a 2009, por lo que considera que las tendencias durante el período fueron analizadas. Asimismo, señala que el análisis del flujo de caja fue realizado con base en los estados financieros de la División Sacos y no para la empresa entera como lo alegan los reclamantes.³⁹⁸

7.301 La Comisión concluyó en su Resolución definitiva que, "como consecuencia del aumento de las importaciones del producto objeto de investigación, la empresa [FERSAN] ha tenido pérdidas financieras significativas durante el periodo investigado, lo que se evidencia en el aumento de los inventarios, *disminución en el flujo de caja*, así como fuertes contracciones presentadas en su nivel de producción."³⁹⁹

7.302 Asimismo, del informe técnico preliminar se desprende que el DEI no pudo analizar este indicador sino hasta la etapa final de la investigación, cuando la empresa FERSAN suministró los estados de flujo de efectivo para el período de 2006 a 2009. Por otra parte, del informe técnico final se desprende que la información que presentó FERSAN abarcaba el período comprendido entre julio del año 2006 a junio del año 2009. A partir de dicha información, el DEI reportó los datos por períodos anuales que cubrían de julio a junio de cada año. Según el DEI, el efectivo neto disponible o utilizado para actividades de operación presentó una reducción acumulada para el período de 578%.⁴⁰⁰ Asimismo, el DEI señaló que, para el período comprendido de julio del año 2007 a junio del año 2008, en comparación con el período julio de 2008 a junio de 2009, el efectivo neto para las actividades de operación de la empresa presentó una disminución de 121%, continuando con la tendencia negativa presentada en el período comprendido de julio del año 2006 a junio del año 2007 en comparación con el período julio de 2007 a junio de 2008, donde el efectivo neto para las actividades de operación de la empresa presenta una disminución de 457%.⁴⁰¹

7.303 Lo más apropiado hubiera sido que la Comisión realizara su análisis del flujo de caja tomando en cuenta períodos de tiempo que coincidieran de manera exacta con los períodos anuales del período de investigación. Sin embargo, el Grupo Especial reconoce que en determinadas circunstancias puede resultar difícil que las autoridades nacionales dispongan de información suministrada por las partes interesadas en una forma que coincida con dicho marco temporal. Aunque no era ideal que la información sobre el flujo de caja dejara por fuera los períodos de enero a junio de 2006 y de julio a diciembre de 2009, ello por sí solo no implica que la Comisión haya realizado una valoración insuficiente, pues al menos la Comisión tuvo ante sí información correspondiente a períodos anuales

³⁹⁶ De acuerdo con los reclamantes, los intervalos que la Comisión consideró son: i) de junio 2006 a julio de 2007; ii) de julio de 2007 a junio de 2008; y iii) de julio de 2008 a junio de 2009. Tomando en cuenta que el período de investigación era el comprendido de enero de 2006 a diciembre de 2009, los períodos que no se consideraron para el análisis de este factor son: i) enero a mayo de 2006; y ii) julio a diciembre de 2009.

³⁹⁷ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 355-358.

³⁹⁸ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 403-404. La República Dominicana afirma que esto surge con claridad de la Sección 8.B del informe técnico final, que lleva el título "Análisis de los indicadores económicos y financieros pertinentes de la Rama de Producción Nacional".

³⁹⁹ Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, párr. 38 (sin cursivas en el original).

⁴⁰⁰ Informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 76.

⁴⁰¹ Informe técnico final, prueba documental CEGH-10, pp. 76-77.

sobre la evolución de dicho factor y explicó la manera en que dicho factor evolucionó a lo largo de los períodos temporales respecto de los cuales tuvo información. Los reclamantes no han explicado de qué manera este aspecto habría resultado en una determinación inadecuada del comportamiento del flujo de caja durante el período de investigación. Por lo tanto, el Grupo Especial concluye que los reclamantes no han acreditado que la Comisión hubiera omitido proporcionar, en su determinación definitiva, una explicación razonada y adecuada sobre el desempeño del flujo de caja en relación con la constatación sobre daño grave.⁴⁰²

Situación general de la rama de producción nacional en las determinaciones preliminar y definitiva

7.304 El artículo 4.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias señala que se entenderá por daño grave un *menoscabo general significativo* de la rama de producción nacional. El Órgano de Apelación ha señalado que "sólo cuando se ha evaluado la *situación general* de la rama de producción nacional, a la luz de todos los factores pertinentes que tengan relación con la situación de dicha rama de producción, puede determinarse si se ha producido un 'menoscabo general significativo' de la situación de dicha rama de producción".⁴⁰³

7.305 Para evaluar la *situación general* de la rama de producción nacional, el Grupo Especial considera necesario analizar las constataciones de la Comisión sobre todos los factores pertinentes (incluyendo los factores en controversia y otros factores que fueron analizados), así como las constataciones y conclusiones contenidas en los informes técnicos del DEI que sirven de respaldo a tales resoluciones. Con base en dicha información, se estará en posibilidades de examinar si la autoridad competente emitió una explicación razonada y adecuada sobre la existencia de un menoscabo general significativo de la rama de producción nacional, suficiente para demostrar la existencia de un daño grave.

7.306 Como se señaló anteriormente, la Comisión analizó en la Resolución preliminar cuatro factores de daño⁴⁰⁴ y en la Resolución definitiva seis factores de daño⁴⁰⁵, sin hacer referencia en ninguna de dichas resoluciones a otros factores señalados en el artículo 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias. La Comisión no hizo referencia alguna en la Resolución preliminar sobre el desempeño de los siguientes factores: i) la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento; ii) los cambios en el nivel de ventas; iii) la productividad; iv) la utilización de la capacidad; y v) el empleo. Asimismo, en la Resolución definitiva, la Comisión tampoco se pronunció sobre el desempeño de los siguientes factores: i) los cambios en el nivel de ventas; ii) la productividad; iii) la utilización de la capacidad; y iv) el empleo.

⁴⁰² En el párrafo 38 de la Resolución definitiva, la Comisión indicó que la disminución del flujo de caja es una de las evidencias del vínculo causal entre el incremento de las importaciones y las pérdidas financieras de la empresa FERSAN. El Grupo Especial aclara que su constatación respecto de la determinación del flujo de caja en esta sección únicamente alcanza la relación de dicho factor con la determinación de daño grave, y no se extiende a la supuesta causalidad que indica la Comisión. El análisis sobre el vínculo causal se realizará más adelante en el presente informe. Véase sección VII.D.5 del presente Informe.

⁴⁰³ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado (CE)*, párr. 139 (las cursivas figuran en el original).

⁴⁰⁴ Los factores que la Comisión consideró expresamente en la Resolución preliminar son: i) aumento de las importaciones; ii) inventarios; iii) producción; y iv) ganancias y pérdidas.

⁴⁰⁵ Los factores que la Comisión consideró expresamente en la Resolución definitiva son: i) aumento de las importaciones; ii) inventarios; iii) producción; iv) ganancias y pérdidas; v) participación de la producción nacional en el consumo nacional aparente; y vi) flujo de caja.

7.307 Por otra parte, la Resolución preliminar, sobre la base de los factores a los que sí hizo referencia la Comisión, constató que la rama de producción nacional se encontró en circunstancias críticas y que, luego de haber evaluado los factores pertinentes, se constató que el incremento de las importaciones del producto objeto de investigación había ocasionado un daño grave a la rama de producción nacional (dado que ésta había sufrido pérdidas significativas durante el período de investigación que ponían en riesgo su sostenibilidad), por lo que cualquier demora implicaría un perjuicio difícilmente reparable.⁴⁰⁶ En el caso de la Resolución definitiva, sobre la base de los seis factores considerados, la Comisión constató que el aumento de las importaciones había ocasionado una pérdida significativa de la participación de la producción nacional en el CNA, por lo que se había producido un daño grave a la rama de producción nacional. Asimismo, señaló que, como consecuencia del aumento de las importaciones del producto objeto de investigación, la empresa había tenido pérdidas financieras significativas durante el período de investigación, que se evidenciaban en el aumento de los inventarios, la disminución en el flujo de caja y fuertes contracciones en su nivel de producción.⁴⁰⁷

7.308 Adicionalmente, en la Resolución definitiva, la Comisión dejó constancia de que FERSAN había adquirido nueva maquinaria como parte de su plan de ajuste, que contribuiría a aumentar la capacidad instalada para la elaboración de sacos de fondo cuadrados y valvulados, con una capacidad de producción del doble de la demanda nacional, y que se había añadido un tercer turno de trabajo en la empresa.⁴⁰⁸

7.309 Por otra parte, el Grupo Especial constató que, tanto en la etapa preliminar de la investigación como en la final, el DEI dejó registro de que los siguientes factores tuvieron un desempeño positivo en el período de investigación: i) ventas; ii) capacidad instalada y utilizada; iii) empleo y salarios; iv) valor de las exportaciones; v) precios del producto nacional similar; y vi) inversiones.⁴⁰⁹ Adicionalmente, el DEI dejó constancia en el informe técnico final de que el factor productividad también tuvo un desempeño positivo.⁴¹⁰ Cabe señalar que en las Resoluciones preliminar y definitiva la Comisión no proporcionó una explicación sobre la consideración que dio a dichos factores en su determinación de daño grave.

7.310 Por otra parte, de los factores que la Comisión constató que tuvieron un desempeño negativo en el período de investigación (producción, flujo de caja, costos, ganancias y pérdidas, inventario y participación de la producción en el consumo nacional aparente), el Grupo Especial constató anteriormente que las determinaciones de la Comisión en lo que se refieren a la producción, a los inventarios y a la participación de las importaciones y de la producción en el consumo nacional aparente no se basan en una explicación razonada y adecuada.⁴¹¹

7.311 Tomando en cuenta lo anterior, las consideraciones de la Comisión en las determinaciones preliminar y definitiva no aparecen debidamente respaldadas por los hechos, ni por una evaluación suficiente de los factores pertinentes. Primero, el nivel de la producción nacional y su participación en el consumo nacional aparente tuvieron un desempeño positivo dentro del período de investigación.

⁴⁰⁶ Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5, párrs. 48-49.

⁴⁰⁷ Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, párrs. 37-38

⁴⁰⁸ Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, párr. 41.

⁴⁰⁹ Véase, informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, pp. 77-81; informe técnico final, prueba documental CEGH-10, pp. 73-85.

⁴¹⁰ Véase informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p.74.

⁴¹¹ Véanse párrs. 7.278, 7.284 y 7.299 del presente Informe.

Segundo, la evaluación sobre el inventario realizada por la Comisión es insuficiente por las razones que se expusieron. Tercero, según la información proporcionada por el DEI, los factores correspondientes a las ventas, capacidad instalada y utilizada, productividad, empleo y salarios, valor de las exportaciones, precios del producto nacional similar e inversiones tuvieron un desempeño positivo. Cuarto, la Comisión también constató que FERSAN había adquirido nueva maquinaria para elaborar sacos de distintas características, con una capacidad del doble de la demanda nacional, y que había añadido un tercer turno de trabajo en la empresa, lo que constituye un aspecto favorable para la industria nacional. Quinto, los únicos factores que realmente demuestran haber tenido un desempeño negativo en el período de investigación son: i) flujo de caja; ii) costos; iii) ganancias y pérdidas; y iv) inventario.⁴¹²

7.312 El Grupo Especial recuerda que, tal como lo ha señalado el Órgano de Apelación, el criterio relativo a la existencia de un *daño grave* bajo la definición contenida en el artículo 4.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias es muy estricto y riguroso: "la palabra 'daño' es calificada por el adjetivo 'grave', lo que ... subraya el alcance y el grado del 'menoscabo general significativo' que debe sufrir la rama de producción nacional, o que debe estar próxima a sufrir, para que se cumpla el criterio".⁴¹³

7.313 Tomando en cuenta que el daño que se evalúa en el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias es un *daño grave*, el Grupo Especial no considera que el hecho de que cuatro factores evaluados hayan tenido un comportamiento negativo, frente a la evidencia de que siete factores (entre los que se encuentran elementos importantes e indicativos de la situación de la rama de producción nacional, como serían la producción, las ventas, la capacidad instalada y utilizada y la participación de la producción en el consumo nacional) tuvieron un desempeño positivo, sin que la autoridad competente hubiera proporcionado una explicación suficiente, pueda resultar en una conclusión adecuada y razonada con respecto a la existencia de un daño grave.

Conclusiones

7.314 Por las razones antes expuestas, el Grupo Especial constata que los reclamantes acreditaron que los indicadores de daño grave previstos en el artículo 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias fueron evaluados de manera insuficiente y que las explicaciones proporcionadas por la autoridad competente en las determinaciones preliminar y definitiva no respaldan la conclusión de que la situación general de la rama de producción nacional indicara la existencia de un *menoscabo general significativo*. En consecuencia, los reclamantes acreditaron que la Comisión no proporcionó en sus determinaciones preliminar y definitiva una explicación razonada y adecuada sobre la determinación de la existencia de daño grave.

7.315 El Grupo Especial concluye, por lo tanto, que los reclamantes acreditaron que, en sus constataciones relativas a la existencia de daño grave en las determinaciones preliminar y definitiva,

⁴¹² El Grupo Especial observa que la Comisión constató un aumento de las importaciones del producto objeto de investigación en términos absolutos y relativos. En la sección correspondiente del presente Informe, el Grupo Especial constató que los reclamantes no demostraron que la determinación sobre el aumento de importaciones hubiera sido incompatible con obligaciones bajo los acuerdos abarcados. En todo caso, la Comisión no hizo un análisis separado de este factor en sus determinaciones preliminar y definitiva de la existencia de daño grave.

⁴¹³ Igualmente, el Órgano de Apelación ha indicado que el criterio relativo al *daño grave* que figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias es muy estricto si se compara ese criterio con el relativo al *daño importante* establecido en el Acuerdo Antidumping, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y el GATT de 1994. Véase, informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párr. 124.

la República Dominicana actuó de manera incompatible con sus obligaciones en virtud de los artículos 3.1, última frase, 4.1 a), 4.2 a) y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias. Al imponer una medida de salvaguardia sobre la base de una determinación de la existencia de daño grave que es incompatible con el artículo 4.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias, la República Dominicana también actuó de manera incompatible con sus obligaciones en virtud del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994.

(ii) *La cuestión de si la Comisión no realizó un análisis desagregado y completo de la rama producción nacional*

7.316 Habiendo concluido en la sección previa que la Comisión no proporcionó, en sus determinaciones preliminar y definitiva, una explicación razonada y adecuada sobre la determinación preliminar y definitiva de daño grave, en principio no resultaría necesario examinar la cuestión sobre si la Comisión habría omitido realizar un análisis desagregado y completo de la rama de producción nacional para los efectos del análisis de daño y si tal omisión habría resultado en que la Comisión actuara de manera incompatible con los artículos 4.1 a), 4.2 a), 3.1, última frase, y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.317 Sin embargo, con el objeto de dejar un registro del análisis fáctico sobre la cuestión planteada por los reclamantes, el Grupo Especial analizará, como cuestión de hecho: i) si la Comisión no consideró la producción del tejido tubular destinada al mercado comercial y, por lo tanto, realizó un análisis incompleto de la rama de producción nacional; y ii) si la Comisión no llevó a cabo un análisis adecuado de la rama de producción nacional al considerar en su análisis productos distintos al producto similar o directamente competidor, así como las exportaciones del producto en cuestión.

La cuestión de si la Comisión realizó un análisis incompleto de la rama de producción nacional

7.318 Los reclamantes señalan que, en las determinaciones de la autoridad competente, "no se dejó constancia de que se contara con información desagregada para el segmento de producción de tejido tubular y para el segmento de producción de sacos de polipropileno 'asumidos como un solo producto'". Asimismo, señalan que "tampoco se dejó constancia de que se contara con información de la producción de tejido tubular que no se 'asume' como comprendida en la producción del saco terminado. Es decir... de la producción de tejido tubular que se destina al mercado comercial". Por lo tanto, los reclamantes consideran que al basarse en la información agregada de la División Sacos, la Comisión habría omitido considerar la información relativa al mercado comercial de tejido tubular.⁴¹⁴

7.319 El Grupo Especial observa que la Comisión concluyó en su Resolución preliminar y en su Resolución definitiva que hubo daño grave a la rama de producción nacional, entendiendo como ésta a la empresa FERSAN, en su calidad de productor de tejido tubular y sacos de polipropileno. En el informe técnico inicial, el DEI señala: "Conviene apuntar que la empresa solicitante presentó las informaciones relativas a los volúmenes de producción del producto investigado, asumiéndolo como un solo producto, esto es el saco terminado".⁴¹⁵ Asimismo, la Comisión indicó en su Resolución

⁴¹⁴ Según señalan los reclamantes, es un hecho que la empresa FERSAN destina parte de su producción al mercado comercial dado que el DEI constató que FERSAN vende parte del tejido tubular en el mercado comercial por ejemplo a la empresa FIDECAR. Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 301-302.

⁴¹⁵ Informe técnico inicial, prueba documental CEGH- 3, p. 14.

inicial que se observaría de manera conjunta el comportamiento de los sacos de polipropileno y el tejido tubular.⁴¹⁶

7.320 Por otra parte, los informes técnicos inicial, preliminar y final indican que, para efectos del análisis de los factores de daño grave, el DEI tomó en cuenta los estados financieros de la empresa FERSAN, relativos específicamente a la División Sacos, división que produce los dos productos relevantes, correspondientes a los años 2006-2009.⁴¹⁷ Del análisis de los estados financieros presentados por la República Dominicana⁴¹⁸, el Grupo Especial observa que la División Sacos "[t]iene por objetivo principal la producción y venta de sacos de tejido de polipropileno, sacos de malla, sogas y cordelería, los cuales son destinados tanto al mercado local, como internacional".⁴¹⁹

7.321 Sobre dichos estados financieros, la República Dominicana aclaró ante el Grupo Especial que la División Sacos produce tanto el tejido tubular como los sacos de polipropileno y que los estados financieros que presentó contienen la información de ambos productos, incluyendo la información financiera correspondiente a la porción del tejido tubular que se destinó al mercado comercial. Asimismo, argumentó que "[e]n la medida en que los sacos y el tejido tubular son producidos por la misma división, todos los datos referidos a la producción, los inventarios y las ventas preparados para esta división necesariamente incluyen la producción, ventas e inventarios relacionados con ambos productos".⁴²⁰

7.322 Con base en la información anterior, el Grupo Especial advierte que, efectivamente, la Comisión no proporcionó en su informe publicado información separada sobre el tejido tubular, por un lado, y los sacos de polipropileno, por el otro. Por otro lado, los reclamantes no han acreditado, como cuestión de hecho, que los estados financieros correspondientes a la División Sacos que produce tanto el tejido tubular como los sacos de polipropileno no hubieran incluido información sobre el tejido tubular que se destinó al mercado comercial.

La cuestión de si la Comisión incluyó en su análisis productos distintos al producto similar o directamente competidor y exportaciones

7.323 En relación con lo anterior, los reclamantes señalan, en respuesta a argumentos de defensa presentados por la República Dominicana, que la información de la División Sacos también incluye la fabricación de productos que no son el producto similar o directamente competidor y que dicha información incluye además ventas destinadas al mercado internacional del producto similar o directamente competidor (es decir, exportaciones).⁴²¹

7.324 Es un hecho incontrovertido que la División Sacos produce, además de sacos de polipropileno, otros productos que no formaron parte de la investigación y que la información correspondiente a dichos productos fue considerada en el análisis de daño grave, ya que tal información no fue excluida de la información financiera que fue la base de la determinación del daño grave de la autoridad competente. La República Dominicana, sin embargo, indica que esos otros

⁴¹⁶ Resolución inicial, prueba documental CEGH-2, p. 5.

⁴¹⁷ Informe técnico inicial, prueba documental CEGH-3, p. 22; informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, p. 77; informe técnico final, prueba documental CEGH-10, pp. 72-73.

⁴¹⁸ Pruebas documentales RDO-13, RDO-14 y RDO-15.

⁴¹⁹ Pruebas documentales RDO-13, p. 000165; RDO-14, p. 000128; y RDO-15, p. 000178.

⁴²⁰ República Dominicana, primera comunicación escrita, párr. 359.

⁴²¹ Reclamantes, declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 86-88.

productos constituyen una parte menor de la producción total de la División Sacos, ya que la proporción del producto directamente competidor en la producción total de la división representó más del 85% durante el período.⁴²²

7.325 Como se señaló, la Comisión condujo su análisis de daño considerando a la división específica de la empresa que produce los productos directamente competidores. El Grupo Especial nota adicionalmente que la República Dominicana ha afirmado que la proporción del producto directamente competidor en la producción total de la División Sacos constituye más del 85%. Los reclamantes no han presentado elementos que permitan desvirtuar, como cuestión de hecho, esta afirmación.⁴²³

7.326 Los reclamantes han argumentado que la Comisión se basó en datos que abarcaban más productos que el producto directamente competidor, así como en información que incluía las exportaciones de dicho producto, y que los argumentos de la República Dominicana constituyen explicaciones *ex post*.⁴²⁴ Con independencia de si en el presente caso la autoridad competente podía basar su determinación en información de un grupo más amplio de productos que el producto directamente competidor, los reclamantes no han explicado de qué manera el método seguido por la Comisión y, en particular, el grupo de productos que la Comisión consideró para efectos de su análisis, habría resultado en una explicación inadecuada del comportamiento de los indicadores de la producción nacional durante el período de investigación. Los reclamantes tampoco explicaron de qué manera el hecho de que la Comisión hubiera incluido en su análisis información relativa a las exportaciones del producto similar o directamente competidor habría afectado los resultados del análisis realizado por la Comisión y resultado en una explicación inadecuada del comportamiento de los indicadores de la producción nacional durante el período de investigación.

5. La cuestión de si la autoridad competente actuó de manera incompatible con obligaciones bajo los acuerdos abarcados en cuanto a la determinación de una relación de causalidad entre el incremento de importaciones y el daño grave

7.327 En la sección previa de este informe, el Grupo Especial concluyó que, en su constatación de la existencia de daño grave, tanto en la determinación preliminar como en la definitiva, la República Dominicana actuó de manera incompatible con sus obligaciones en virtud de los artículos 2.1, 3.1, última frase, 4.1 a), 4.2 a) y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias y XIX:1 a) del GATT de 1994.

7.328 Habiendo llegado a esas conclusiones con respecto a la evaluación realizada por la República Dominicana sobre las determinaciones de daño grave, sería imposible que el Grupo Especial constatará que la autoridad competente demostró la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de importaciones y un daño grave cuya materialización no se

⁴²² La República Dominicana afirma además que, en virtud del artículo 4.2(a) del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo 3.6 del Acuerdo Antidumping, podía utilizar la información de la División Sacos a la que pertenece la producción del grupo más restringido de productos que incluye al producto similar. Por otra parte, la República Dominicana señala que no existe obligación alguna de limitar el análisis sólo a la producción destinada al mercado doméstico, excluyendo a la parte del producto similar que se exportó. República Dominicana, segunda comunicación escrita, párrs. 98-100.

⁴²³ Véase párr. 7.289 del presente Informe.

⁴²⁴ Reclamantes, declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párrs. 52-53.

comprobó.⁴²⁵ Por tal razón, no es necesario que el Grupo Especial emita constatación alguna sobre si la República Dominicana demostró que el aumento de las importaciones *causó* un daño grave a la rama de producción nacional.⁴²⁶

7.329 No obstante lo anterior, el Grupo Especial puede proporcionar sin más trámite una constancia fáctica de la evaluación de la relación de causalidad efectuada por la autoridad competente de la República Dominicana, lo que es compatible con la función que le corresponde para evaluar los hechos en este procedimiento en el marco del ESD.⁴²⁷

(a) Principales argumentos de las partes

(i) *Reclamantes*

7.330 Los reclamantes argumentan que la Comisión determinó incorrectamente la existencia de una relación de causalidad entre el incremento de las importaciones y el daño grave en las determinaciones preliminar y definitiva, debido a que no demostró: i) la relación entre el presunto incremento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional, a través de un método de análisis pertinente; y ii) que los efectos nocivos causados por factores distintos a las importaciones no serían atribuidos a las importaciones objeto de investigación. En consecuencia, las determinaciones preliminar y definitiva sobre la causalidad serían incompatibles con los artículos 2.1, 3.1, última frase, 4.1 a) y 4.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como con el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias en lo que respecta a la medida provisional, y con el artículo XIX:1 a) del GATT de 1994.⁴²⁸ Asimismo, señalan que, dado el incumplimiento de la República Dominicana con el artículo 4.2 b), segunda frase, del Acuerdo sobre Salvaguardias, las medidas provisional y definitiva son además incompatibles con el artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴²⁹

7.331 En relación con su primer argumento, los reclamantes señalan que la Comisión no analizó la supuesta causalidad a través de algún método de análisis pertinente. Según los reclamantes, el análisis de causalidad de la Comisión se limitó a: i) dos párrafos en la Resolución definitiva (párrafos 37 y 38); y ii) los análisis de daño grave de los informes técnicos preliminar y final.⁴³⁰ En su opinión, la Comisión concluyó que existió causalidad sobre la base de meras afirmaciones en los informes y resoluciones de que el incremento de las importaciones había causado un daño grave a la rama de

⁴²⁵ Esta afirmación se ve apoyada por el informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado (CE)*, párr. 145; y de los grupos especiales en los casos *Corea – Productos lácteos*, párr. 7.87; *Argentina – Duraznos en conserva*, párr. 7.135; y *Chile – Sistema de bandas de precios*, párr. 7.176.

⁴²⁶ Tampoco es necesario que el Grupo Especial se pronuncie sobre la cuestión preliminar planteada por la República Dominicana con respecto a esta alegación. Véanse párrs. 7.98-7.111 del presente Informe.

⁴²⁷ Este enfoque ha sido seguido por grupos especiales en casos anteriores en los que se ha determinado que el reclamante no logró acreditar uno o más de los elementos respecto de los cuales se evalúa la causalidad en términos del artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias. Véanse los informes de grupos especiales, *Argentina – Duraznos en conserva*, párrs. 7.135-7.139; y *Chile – Sistema de bandas de precios*, párrs. 7.175-7.180.

⁴²⁸ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 380-381, 404 y 434; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párr. 97; segunda comunicación escrita, párrs. 231-232.

⁴²⁹ Reclamantes, segunda comunicación escrita, párr. 235; respuesta a las preguntas Nos. 39, 82, 85 y 86 del Grupo Especial.

⁴³⁰ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 383 y 397; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párr. 98.

producción nacional⁴³¹; tales afirmaciones no cumplen con los requisitos exigidos en el artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias. Asimismo, los reclamantes señalan que la Resolución definitiva contiene una constatación confusa sobre la causalidad.⁴³²

7.332 En relación con su segundo argumento, los reclamantes afirman que ni los informes del DEI ni las resoluciones de la Comisión contienen un análisis de no atribución de los efectos nocivos causados por factores distintos a las importaciones investigadas y que dicha omisión es incompatible con los artículos 4.2 b), segunda frase, 3.1, última frase, y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias. En concreto, de acuerdo con los reclamantes, la República Dominicana no realizó un análisis de no atribución sobre las pérdidas financieras, el aumento de inventarios y la reducción del flujo de caja. Por otra parte, señalan que la República Dominicana durante el procedimiento ante el Grupo Especial presentó explicaciones de naturaleza *ex post* sobre la no atribución de daño a factores distintos de las importaciones, que no contienen referencias a los informes o resoluciones de la autoridad competente.⁴³³

7.333 En opinión de los reclamantes, la constatación de la existencia de pérdidas financieras cuando los ingresos de la rama de producción nacional habían aumentado significativamente, sugiere que dichas pérdidas fueron producto de otros factores distintos a las importaciones (como los costos de producción, los gastos operativos y los gastos financieros).⁴³⁴

7.334 Sobre el aumento de inventarios (aun cuando las ventas subieron a un nivel superior que la producción), los reclamantes opinan que puede haberse debido a factores distintos a las importaciones y que las explicaciones de la República Dominicana al respecto no constan en los informes ni en las resoluciones. Asimismo, consideran que la información sobre inventarios se refiere a toda la División Sacos, que produce otros productos además del producto similar o directamente competidor (en particular, sogas, cuerdas y sacos de malla) y que, sin embargo, la República Dominicana no realizó un análisis de no atribución respecto de los otros factores.⁴³⁵

7.335 Sobre el flujo de caja, los reclamantes señalan que este factor también se evaluó a nivel de la División Sacos y que la Comisión no distinguió los efectos causados por la producción de otros productos y actividades distintas a las ventas nacionales (p. ej. las exportaciones) realizados por dicha

⁴³¹ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 389-393; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párr. 99. De acuerdo con los reclamantes, dichas afirmaciones consisten en que: i) se había podido verificar que el aumento de importaciones había ocasionado una pérdida significativa de la participación de la producción nacional en el consumo nacional aparente; y ii) como consecuencia del incremento de importaciones, la empresa había tenido pérdidas financieras significativas durante el período investigado que se evidenciaron en el aumento de inventarios, disminución en el flujo de caja y fuertes contracciones en el nivel de producción. Reclamantes, primera comunicación escrita, párr. 394.

⁴³² Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 395 y 396. De acuerdo con los reclamantes la confusión consiste en que se hace referencia al aumento de inventarios, disminución de flujo de caja y contracciones en la producción como manifestaciones de las pérdidas financieras. Aparentemente, estos efectos no habrían sido causados por las importaciones. Sin embargo, los reclamantes opinan que no se llevó a cabo un análisis adecuado de no atribución.

⁴³³ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 405-407, 410-411, 416-418, 423-425 y 428; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 102-104; segunda comunicación escrita, párr. 232; respuesta a la pregunta No. 149 del Grupo Especial.

⁴³⁴ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 412-416.

⁴³⁵ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 418-423; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párr. 107.

División.⁴³⁶ Además, en su opinión tampoco se distinguieron los efectos de factores distintos a las importaciones que tuvieron incidencia en el flujo de caja.⁴³⁷

7.336 Asimismo, señalan que la Comisión no analizó el posible impacto sobre las operaciones de la empresa FERSAN causado por la competencia de otros productores domésticos que fueron excluidos de la consideración de la rama de producción nacional, para diferenciar este efecto del de la competencia con las importaciones.⁴³⁸

(ii) *República Dominicana*

7.337 La República Dominicana argumenta que, contrariamente a lo que sugieren los reclamantes, la Comisión emitió constataciones y conclusiones razonadas sobre la existencia de una relación de causalidad, en términos de los artículos 3.1, última frase, y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴³⁹ En su opinión, la evidencia sobre la existencia de una relación causal no se limita a la sección sobre causalidad en los informes técnicos preliminar y final del DEI que citan los reclamantes, sino que incluye también el análisis realizado por el DEI de los indicadores de daño además de los párrafos en la Resolución definitiva citados por los reclamantes. Según afirman, las conclusiones de la autoridad competente demuestran una relación directa entre el incremento de importaciones y el daño grave y, por lo tanto, no se basan en "meras afirmaciones".⁴⁴⁰

7.338 Por otra parte, la República Dominicana señala que las afirmaciones de los reclamantes sobre la participación de la producción nacional y de las importaciones en el CNA son erróneas⁴⁴¹ y que la Comisión ofreció una explicación adecuada y razonada sobre la causalidad.⁴⁴²

7.339 Asimismo, la República Dominicana sostiene que la Comisión ofreció una explicación razonada y adecuada en los informes técnicos sobre cómo las pérdidas financieras se deben al aumento de las importaciones, por lo que no puede sostenerse que debió realizarse un análisis de no atribución al respecto. Sobre el aumento de inventarios, la República Dominicana afirma que éste se explica a partir de dos hechos que surgen de los informes técnicos del DEI: i) el aumento de los niveles de producción de la empresa FERSAN; y ii) la imposibilidad de incrementar la participación en el mercado, a pesar de unos precios mantenidos artificialmente bajos. Al haber desplazado las ventas del producto nacional, las importaciones serían una de las causas del incremento de los inventarios, tanto en valor como en volumen. Las explicaciones de la Comisión sobre la atribución

⁴³⁶ Reclamantes, primera comunicación escrita, párr. 426; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 108-109.

⁴³⁷ Como por ejemplo el aumento de los costos por incremento del combustible y la energía, el aumento de gastos por el incremento del número de empleados y de salarios y por el de pago de intereses y comisiones por préstamos. Reclamantes, primera comunicación escrita, párr. 427.

⁴³⁸ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 429-433; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrs. 110-111.

⁴³⁹ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 437 y 440.

⁴⁴⁰ República Dominicana, primera comunicación escrita, párr. 437-440 y 442.

⁴⁴¹ Según la República Dominicana, debido a la gran afluencia de importaciones baratas, la "túmda recuperación" en la participación de la producción doméstica se logró sólo a costas de vender a pérdida; esta sería la causa de las pérdidas financieras sufridas por la producción nacional. Por lo que respecta a las importaciones, señala que el "leve decrecimiento hacia el final del período", de "naturaleza incidental y transitoria", no alcanzaría a revertir la tendencia significativamente alcista sentada por los aumentos previos durante los años 2007 y 2008. República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 443-445.

⁴⁴² República Dominicana, primera comunicación escrita, párr. 446.

del incremento de los inventarios al aumento de las importaciones resultarían entonces razonadas y adecuadas.⁴⁴³

7.340 En cuanto a la reducción del flujo de caja, la República Dominicana afirma que los estados financieros sobre los que se evaluó el daño grave están basados en la división de la empresa FERSAN que únicamente produce sacos y tejido tubular, por lo que no sería cierto que no se distinguieron los efectos de otros factores distintos a las importaciones como el aumento en los costos de producción, los gastos operativos y el incremento de los gastos financieros. La República Dominicana agrega que el aumento en estos gastos se relaciona con el incremento en la producción y el plan de expansión de la empresa FERSAN y que la evolución de esos factores obedeció a la decisión de la empresa de mantener bajos los precios y altos los niveles de producción, tomada a la luz del aumento de las importaciones.⁴⁴⁴

7.341 Sobre la exclusión de ciertos productores nacionales, la República Dominicana afirma que ésta se hizo conforme a su legislación nacional y que tanto la legislación como la exclusión de los productores serían compatibles con los acuerdos de la OMC. La República Dominicana agrega que los dos productores nacionales identificados por los reclamantes (FIDECA y Textiles TITÁN) son empresas ensambladoras que agregan un valor mínimo al tejido tubular que convierten en sacos. Así pues, cualquier daño que la empresa FERSAN sufriera como resultado de la competencia de estas empresas sería directamente atribuible a las importaciones de tejido tubular, que constituye el producto investigado en el presente procedimiento.⁴⁴⁵

(b) Principales argumentos de los terceros

(i) *Estados Unidos*

7.342 Los Estados Unidos afirman que el argumento de los reclamantes de que el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere que la autoridad competente realice un análisis separado del volumen de las importaciones para determinar si ha sido "lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante" para causar daño grave a la rama de producción nacional antes de seguir adelante con el análisis restante, carece de bases. En su opinión, es suficiente determinar que las importaciones han aumentado y posteriormente abordar a través del análisis restante si el incremento de las importaciones ha causado daño grave o amenaza de daño grave.⁴⁴⁶

(ii) *Panamá*

7.343 Panamá manifiesta que la autoridad investigadora en la República Dominicana no justificó la determinación de daño grave y causalidad para una industria que goza de una situación favorable, además de que no acreditó encontrarse actualmente afectada por el supuesto aumento de importaciones ni tampoco hizo distinción de otros factores que pudieron afectar a la rama de producción nacional y que no tienen relación directa con las importaciones. Aunado a lo anterior,

⁴⁴³ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 405-406, 447-452, 454 y 456-457.

⁴⁴⁴ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 459-461.

⁴⁴⁵ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 464-466.

⁴⁴⁶ Estados Unidos, comunicación escrita de tercero, párr. 4.

Panamá considera que existieron deficiencias dentro de la investigación realizada por la autoridad investigadora para establecer la relación de causalidad.⁴⁴⁷

(c) Evaluación de los hechos

7.344 En virtud de los artículos 2.1 y 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias, se debe demostrar la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave. Cuando factores distintos del aumento de las importaciones estén causando daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones.

7.345 En el caso *Estados Unidos – Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación señaló que:

El párrafo 2 b) del artículo 4 presupone, por consiguiente, como primera fase del examen de la relación de causalidad efectuado por las autoridades competentes, que los efectos perjudiciales causados a la rama de producción nacional por el aumento de las importaciones se *distingan de* los efectos perjudiciales causados por otros factores. Las autoridades competentes pueden entonces, como segunda fase de su examen, atribuir al aumento de las importaciones, por una parte, e implícitamente a otros factores pertinentes, por otra parte, el "daño" causado por todos estos diferentes factores, incluido el aumento de las importaciones. Mediante este proceso de dos fases, las autoridades competentes cumplen el párrafo 2 b) del artículo 4 al asegurarse de que cualquier daño a la rama de producción nacional que haya sido *efectivamente* causado por factores distintos del aumento de las importaciones, no se "atribuya" al aumento de las importaciones y, por lo tanto, no se trate como si fuera un daño causado por el aumento de las importaciones, cuando no lo es. De esta manera las autoridades competentes determinan, como última fase, si existe una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave y si esta relación de causalidad entraña una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre estos dos elementos, conforme lo requiere el *Acuerdo sobre Salvaguardias*⁴⁴⁸.

7.346 Por otra parte, el grupo especial en *Argentina – Calzado (CE)*, en una constatación confirmada por el Órgano de Apelación, señaló que un planteamiento adecuado que puede adoptar un grupo especial para evaluar si un Miembro ha cumplido las disposiciones de los artículos 4.2 a) y 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias en lo que respecta a la relación de causalidad consistiría en considerar los siguientes puntos: i) si una tendencia al aumento de las importaciones coincide con tendencias negativas de los factores del daño y, en caso contrario, si se ha ofrecido una explicación adecuada, razonada y razonable, de por qué, a pesar de ello, los datos muestran la existencia de una relación de causalidad; ii) si el análisis de las condiciones de competencia entre el producto nacional y el producto importado demuestra la existencia de una relación de causalidad entre las importaciones y el daño; y iii) si se han analizado otros factores pertinentes y se ha establecido que no se ha atribuido a las importaciones el daño causado por otros factores.⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ Panamá, comunicación escrita de tercero, párrs. 36 y 38.

⁴⁴⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párr. 69 (las cursivas figuran en el original). Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párrs. 167-168.

⁴⁴⁹ Informe del grupo especial, *Argentina – Calzado (CE)*, párr. 8.229; informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado (CE)*, párr. 145. Véase también el informe del grupo especial, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párr. 8.91.

7.347 El Grupo Especial nota que el análisis de causalidad hecho por la Comisión se encuentra contenido en los párrafos 37 y 38 de la Resolución definitiva y en el párrafo 49 de la Resolución preliminar, así como en los análisis de daño grave contenidos en el informe técnico preliminar y en el informe técnico final y en la sección correspondiente a causalidad en dichos informes técnicos.

7.348 La Comisión concluyó en su Resolución preliminar lo siguiente:

49. Que por todo lo precedentemente citado y luego de haber evaluado los factores pertinentes, la Comisión ha podido constatar que el incremento de las importaciones del producto investigado ha ocasionado un daño grave a la rama de producción nacional toda vez que ha sufrido pérdidas financieras significativas durante el periodo investigado, que ponen en riesgo la sostenibilidad de esta importante rama de producción nacional, por lo que cualquier demora implicaría un perjuicio difícilmente reparable.⁴⁵⁰

7.349 Por otra parte, en su Resolución definitiva la Comisión concluyó:

37. Que el comportamiento de las importaciones en relación con la producción nacional ha mantenido una tendencia creciente y sostenida durante el periodo investigado. En este sentido, es evidente que el aumento de las importaciones ha ocasionado un daño a la rama de producción nacional, toda vez que se ha podido verificar que el aumento en valor y volumen de las importaciones ha ocasionado una pérdida significativa de la participación de la producción nacional en el consumo nacional aparente.

38. Que asimismo, como consecuencia del aumento de las importaciones del producto objeto de investigación, la empresa ha tenido pérdidas financieras significativas durante el periodo investigado, lo que se evidencia en el aumento de los inventarios, disminución en el flujo de caja, así como fuertes contracciones presentadas en su nivel de producción.⁴⁵¹

7.350 Asimismo, el Grupo Especial nota que en el apartado denominado *Causalidad* de su informe técnico final, el DEI después de citar los fundamentos legales aplicables a dicha cuestión y reproducir los argumentos de la empresa solicitante, de las empresas importadoras y exportadoras y de los países participantes en la investigación nacional, señala que:

A los fines de establecer una posible relación de causalidad y de fundamentar la "conexión lógica" si existiera, entre el aumento de las importaciones y el daño a la rama de producción nacional, en el punto anterior..., el DEI analizó los elementos del daño que pudieran establecer la existencia de una vinculación directa entre el aumento de las importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular y la situación comercial por la que atraviesa Fersan, a los fines de que el Pleno de la Comisión decida la pertinencia o no de la aplicación de una medida de salvaguardia definitiva.⁴⁵²

⁴⁵⁰ Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5, párr. 49.

⁴⁵¹ Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, párrs. 37-38.

⁴⁵² Informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 91.

7.351 El informe técnico preliminar del DEI contiene un lenguaje casi idéntico con referencia a la medida de salvaguardia provisional.⁴⁵³

7.352 En otras palabras, los informes técnicos preliminar y final del DEI se limitan a citar disposiciones legales relevantes, a reproducir argumentos de las partes interesadas durante el procedimiento de la investigación nacional, así como a sugerir que existen elementos de daño que "pudieran establecer la existencia" de "una vinculación directa" entre el aumento de las importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular y la situación comercial por la que atraviesa la rama de producción nacional. Los informes del DEI no contienen pues una constatación, sino que elevan a consideración del *Pleno de la Comisión* la decisión sobre si corresponde o no aplicar una medida de salvaguardia provisional o definitiva. La sección de daño en los informes técnicos tampoco proporciona explicación alguna sobre el elemento de causalidad en sí mismo.

7.353 Ninguna de las partes señaló a la atención del Grupo Especial la existencia de otros pasajes del informe publicado de la autoridad competente que pudieran demostrar consideraciones adicionales sobre el examen de la existencia de una relación de causalidad.

7.354 Sobre la base de las constataciones de la autoridad competente en las resoluciones preliminar y definitiva y en los informes técnicos preliminar y final, el Grupo Especial nota que la Comisión concluyó la existencia de una relación de causalidad entre el incremento de importaciones y el daño grave sin haber realizado un análisis de los elementos que habría considerado para llegar a esa determinación. En particular, la Comisión concluyó que la empresa FERSAN había tenido pérdidas financieras significativas durante el período investigado, lo que a su parecer se evidenció en el aumento de los inventarios, la disminución en el flujo de caja, así como en fuertes contracciones en su nivel de producción. Sin embargo, en las resoluciones preliminar y definitiva la Comisión no ofrece explicación alguna de la manera en que esa conclusión justificaría la determinación de la existencia de una relación de causalidad entre el incremento de importaciones y el daño. La Comisión tampoco ofreció análisis alguno sobre la manera en que se aseguró de no atribuir al incremento de importaciones los efectos del daño a la rama de producción nacional causado por factores distintos.

E. LA CUESTIÓN DE SI LA REPÚBLICA DOMINICANA ACTUÓ DE MANERA INCOMPATIBLE CON OBLIGACIONES BAJO LOS ACUERDOS ABARCADOS EN CUANTO A LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS IMPUGNADAS Y AL NO CUMPLIR CON CIERTAS OBLIGACIONES PROCESALES

7.355 El Grupo Especial considerará a continuación las alegaciones planteadas por los reclamantes con respecto a: i) la aplicación de las medidas provisional y definitiva en cuanto al principio de *paralelismo* y el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias; y ii) el cumplimiento de ciertas obligaciones procesales.

⁴⁵³ Informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, p. 88.

1. La cuestión de si la autoridad competente actuó de manera incompatible con obligaciones bajo los acuerdos abarcados al no cumplir con el principio de *paralelismo* y con el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias

(a) Principales argumentos de las partes

(i) *Reclamantes*

7.356 Los reclamantes solicitan al Grupo Especial que constate que la República Dominicana actuó de manera incompatible con los artículos 2.1, 2.2, 3.1, 4.2, 6 y 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no haber observado el principio de paralelismo entre la cobertura de las medidas provisional y definitiva y la base de las determinaciones.⁴⁵⁴ Los reclamantes alegan que la República Dominicana no cumplió con dicho principio, pues: i) en su análisis de incremento de las importaciones, daño grave y causalidad, la Comisión consideró a todas las importaciones que ingresaron a la República Dominicana entre los años 2006 y 2009, incluyendo las de Colombia, Indonesia, México y Panamá; ii) con base en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la Comisión excluyó de la aplicación de las medidas provisional y definitiva a las importaciones de Colombia, Indonesia, México y Panamá; y iii) sin embargo, la Comisión no realizó un nuevo análisis de incremento de las importaciones, daño grave y causalidad excluyendo las importaciones de Colombia, Indonesia, México y Panamá.⁴⁵⁵

7.357 Los reclamantes afirman que la exclusión de ciertos Miembros de la cobertura de la medida, con base en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no eximía a la República Dominicana del cumplimiento del requisito de *paralelismo*, pues en su interpretación el artículo 9.1 opera como excepción tanto del artículo 2.1 como del artículo 2.2 de dicho acuerdo. Asimismo, la exclusión de determinados orígenes bajo el artículo 9.1 de ese acuerdo no eximía a la República Dominicana de realizar una nueva investigación excluyendo a las importaciones de los orígenes que quedaron por fuera de la cobertura de la medida. Los reclamantes consideran que, dado que el principio de paralelismo ha sido desarrollado por el Órgano de Apelación como una formulación general y sin excepciones, dicho principio aplica independientemente de las razones por las que un Miembro haya decidido excluir determinadas importaciones de la aplicación de la medida.⁴⁵⁶

7.358 Los reclamantes también afirman que, en términos del artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la República Dominicana debió excluir del alcance de las medidas a las importaciones de Tailandia, pues éstas ascendieron al 0,32% del total de las importaciones durante el período investigado y que, al no haberlo hecho, la República Dominicana incumplió con dicha disposición.⁴⁵⁷

(ii) *República Dominicana*

7.359 La República Dominicana considera que la teoría del paralelismo, tal y como se encuentra desarrollada por la jurisprudencia de la OMC, no es aplicable tratándose de importaciones excluidas de la aplicación de una medida bajo el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴⁵⁸ Considera

⁴⁵⁴ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 436-438.

⁴⁵⁵ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 446-449.

⁴⁵⁶ Reclamantes, segunda comunicación escrita, párrs. 239 y 241; declaración oral en la primera reunión del Grupo Especial, párr.116; respuesta a la pregunta No. 156 del Grupo Especial.

⁴⁵⁷ Reclamantes, primera comunicación escrita, nota 387 de pie de página al párr. 450; respuesta a la pregunta No. 156 del Grupo Especial.

⁴⁵⁸ República Dominicana, segunda comunicación escrita, párrs. 107 y 110.

que, en el presente caso, el hecho de que el propio Acuerdo sobre Salvaguardias disponga, e incluso exija, la exclusión de ciertos Miembros a través del artículo 9.1 es altamente relevante y apoya que el principio de paralelismo no es aplicable. Por lo tanto, en su opinión, el artículo 9.1 le permitía excluir a las importaciones de Colombia, Indonesia, México y Panamá de la aplicación de las medidas, en virtud de que las importaciones originarias de cada uno de dichos países no excedían del 3% y en conjunto no excedían del 9%.⁴⁵⁹

7.360 Por otra parte, la República Dominicana señala que, con base en las constataciones de los grupos especiales en los asuntos *Argentina – Calzado (CE)* y *Estados Unidos – Gluten de trigo* y del Órgano de Apelación en este último caso, el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias opera como una excepción al artículo 2.2, pero no al artículo 2.1 de dicho acuerdo.⁴⁶⁰ Ello implicaría que dicha disposición funciona también como excepción del principio de paralelismo. En su opinión, la ausencia del requisito de paralelismo en el caso de una exclusión de importaciones bajo el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias no lleva a resultados desproporcionados, pues la excepción del artículo 9.1 está sujeta a condiciones e impone umbrales *de minimis*. Por lo tanto, en este contexto tampoco resultaría necesario realizar un nuevo análisis que excluyera a las importaciones de Colombia, Indonesia, México y Panamá.⁴⁶¹

7.361 Finalmente, sobre las importaciones de Tailandia, argumenta que siguiendo el criterio del Órgano de Apelación en *Estados Unidos – Tubos*, no existe obligación de indicar en una lista a los países incluidos o excluidos de la aplicación de la medida, sino que es suficiente con demostrar que los Miembros que corresponde están de hecho excluidos de la aplicación de la medida. Por otra parte, señala que, dado que no hubo importaciones procedentes de Tailandia durante el año 2009, no consideró necesario excluir expresamente a dicho país de la aplicación de la medida.⁴⁶²

(b) Principales argumentos de los terceros

(i) *Estados Unidos*

7.362 Los Estados Unidos señalan que el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias opera como una excepción únicamente de la aplicación de las medidas de salvaguardia bajo el artículo 2.2 y no del artículo 2.1. Asimismo, consideran que dado que el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias usa la palabra *shall* en la versión en inglés, se trata de una disposición obligatoria. Por lo tanto, si un Miembro pretendiera justificar una medida como una salvaguardia, ese Miembro debería acreditar que cumplió con los requisitos de dicha disposición.⁴⁶³

⁴⁵⁹ El DEI determinó que las importaciones realizadas por Colombia representaban un 0,01%; las de Indonesia un 0,75%; las de México un 0,08%; y las de Panamá un 0,37%; y que en conjunto todas representaban un 1,21% de las importaciones totales a la República Dominicana. República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 472-474.

⁴⁶⁰ República Dominicana, segunda comunicación escrita, párrs. 113-116 (donde se refiere al informe del grupo especial, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, nota 164 de pie de página al párr. 8.171); respuesta a la pregunta No. 155 del Grupo Especial.

⁴⁶¹ República Dominicana, segunda comunicación escrita, párrs. 107 y 121; respuesta a la pregunta No. 158 del Grupo Especial.

⁴⁶² República Dominicana, respuesta a las preguntas Nos. 157 y 198 del Grupo Especial.

⁴⁶³ Estados Unidos, comunicación escrita de tercero, párr. 16; respuesta a la pregunta No. 19 del Grupo Especial.

(ii) *Nicaragua*

7.363 Nicaragua señala que la República Dominicana no observó el principio de paralelismo y que la Comisión no explicó las razones por las que consideró que no procedía observar dicho principio.⁴⁶⁴

(iii) *Turquía*

7.364 Turquía señala que el principio de paralelismo desarrollado por el Órgano de Apelación en *Argentina – Calzado (CE)* no es aplicable en el presente caso, pues la exclusión de la aplicación de la medida de ciertos países se hizo con fundamento en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. De acuerdo con Turquía, el término *shall* en el artículo 9.1 indica una obligación sobre los Miembros de otorgar *trato especial y diferenciado*. En su opinión, Turquía como país en desarrollo debe ser excluido de la aplicación de la medida. Asimismo, señala que los artículos 9.1 y 2.2 del acuerdo referido son disposiciones relativas a la *aplicación* de las medidas y que el artículo 3.1 de dicho acuerdo contiene las normas aplicables a la investigación, pero no contiene referencia alguna al artículo 9.1. Por lo tanto, en su opinión no existe base para excluir a los países en desarrollo que cumplen con las condiciones del artículo 9.1 de la investigación de salvaguardia.⁴⁶⁵

(iv) *Unión Europea*

7.365 La Unión Europea señala que no hay una relación de regla/excepción entre los artículos 2.2 y 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, pues ambas disposiciones contienen obligaciones distintas y separadas. Asimismo, considera que la referencia al artículo 9.1 de dicho acuerdo, como la razón para excluir determinadas importaciones del ámbito de aplicación de la medida, puede constituir la *explicación razonada y adecuada* del porqué las importaciones de los países en desarrollo no necesitan ser excluidas del alcance de la investigación.⁴⁶⁶

(c) *Evaluación del Grupo Especial*

7.366 Los reclamantes presentan las siguientes dos alegaciones de manera conjunta en el apartado VI.F de su primera comunicación escrita: i) que la República Dominicana incumplió con el principio de *paralelismo* bajo los artículos 2.1, 2.2, 3.1, 4.2 y 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias; y ii) que la República Dominicana incumplió con el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no haber excluido de la aplicación de las medidas a las importaciones de Tailandia.⁴⁶⁷ El Grupo Especial analizará cada una de dichas reclamaciones por separado.

⁴⁶⁴ Nicaragua, comunicación escrita de tercero, párr. 10.

⁴⁶⁵ Turquía, comunicación escrita de tercero, párr. 8; declaración de tercero, párrs. 6-7; respuesta a la pregunta No. 19 del Grupo Especial.

⁴⁶⁶ Unión Europea, respuesta a las preguntas Nos. 19-20 del Grupo Especial.

⁴⁶⁷ Al plantear su reclamación sobre el paralelismo, los reclamantes identificaron al artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, pero no explicaron por qué razón la República Dominicana habría actuado de manera incompatible con sus obligaciones bajo esta disposición. El único argumento que los reclamantes han planteado para sostener que la República Dominicana infringió el artículo 9.1 se relaciona con no haber excluido a las importaciones de Tailandia de la aplicación de las medidas.

- (i) *Cumplimiento con el principio de paralelismo entre la cobertura de las medidas y la base de las determinaciones*

El principio de *paralelismo* bajo el Acuerdo sobre Salvaguardias

7.367 Como señaló el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, el principio de *paralelismo* surge del lenguaje *paralelo* utilizado en los artículos 2.1 y 2.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴⁶⁸ Este principio también alcanza la simetría que debe existir entre los artículos 2.1 y 4.2 del acuerdo en cuestión.⁴⁶⁹ Dicho principio implica que debe existir una identidad entre las importaciones consideradas para efectos de la investigación de salvaguardias (en términos de los artículos 2.1 y 4.2 del Acuerdo de Salvaguardias) y los productos a los que se aplica la medida (en términos del artículo 2.2 de dicho acuerdo). No obstante lo anterior, en determinadas circunstancias puede justificarse una *diferencia* en los requisitos *paralelos* de los artículos 2.1 y 2.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, si el Miembro que impone la medida establece *explícitamente* que las importaciones cumplen las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, bajo los artículos 2.1 y 4.2 del acuerdo.⁴⁷⁰

7.368 El artículo 2.1 del Acuerdo de Salvaguardias en la versión en español utiliza la expresión "las importaciones del producto" y el artículo 2.2 hace referencia al "producto importado". La versión en francés utiliza la expresión "*produit importé*" y la versión en inglés la expresión "*product being imported*" en ambas disposiciones. Por otra parte, el artículo 4.2 del Acuerdo de Salvaguardias en sus incisos a) y b) de la versión en español utiliza la frase "del producto de que se trate". La versión en inglés utiliza la frase "*of the product concerned*" y la versión en francés la frase "*du produit considéré*".

7.369 Asimismo, el Órgano de Apelación ha establecido que cuando un Miembro pretenda excluir determinados orígenes de la aplicación de la medida, dicho Miembro deberá realizar un nuevo análisis en el que únicamente se tome en cuenta el efecto de los orígenes efectivamente incluidos en la cobertura de la medida.⁴⁷¹

7.370 Los cuatro casos en los cuales el principio de paralelismo ha sido analizado hasta ahora en el sistema de solución de diferencias de la OMC (*Argentina – Calzado (CE)*⁴⁷², *Estados Unidos – Gluten de trigo*⁴⁷³, *Estados Unidos – Tubos*⁴⁷⁴ y *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*⁴⁷⁵) se

⁴⁶⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párr. 439.

⁴⁶⁹ Informe del grupo especial, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párr. 8.168 (constatación confirmada por el Órgano de Apelación en su informe en el mismo caso, párr. 96).

⁴⁷⁰ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párr. 98; *Estados Unidos – Tubos*, párr. 181; *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párr. 441.

⁴⁷¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párr. 441.

⁴⁷² En el asunto *Argentina – Calzado (CE)* las autoridades argentinas excluyeron de la aplicación de las medidas a las importaciones de países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

⁴⁷³ En el asunto *Estados Unidos – Gluten de trigo*, los Estados Unidos excluyeron del ámbito de aplicación de la medida las importaciones de Canadá, socio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

⁴⁷⁴ En el asunto *Estados Unidos – Tubos*, los Estados Unidos excluyeron del ámbito de aplicación de la medida las importaciones de Canadá y México (partes del TLCAN).

⁴⁷⁵ En el asunto *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, los Estados Unidos excluyeron las importaciones de Canadá y de México, así como las procedentes de Israel y de Jordania (miembros todos ellos de TLCs con los Estados Unidos), del ámbito de aplicación de las medidas.

referían a la exclusión de socios comerciales de TLCs o miembros de uniones aduaneras de la aplicación de la medida de salvaguardia. Las circunstancias del presente caso son distintas, pues en este caso la exclusión de determinadas importaciones originarias de países en desarrollo de la cobertura de la medida se realizó con base en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. A la luz del debate entre las partes, el Grupo Especial considera necesario analizar, como cuestión previa, si el principio de paralelismo tal como ha sido desarrollado en la jurisprudencia hasta ahora, resulta aplicable a la exclusión de ciertos Miembros con base en el artículo 9.1 del Acuerdo de Salvaguardias.

El principio de paralelismo en la exclusión de determinados Miembros bajo el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.371 Con el objeto de determinar el alcance del artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias en relación con el principio de paralelismo, el Grupo Especial analizará la relación entre las diversas disposiciones relevantes.

7.372 El artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece lo siguiente:

Países en desarrollo Miembros

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.

7.373 El artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece dos requisitos para poder excluir productos originarios de determinados países en desarrollo Miembros de la cobertura de una medida de salvaguardia, a saber: i) la parte que corresponda al país en desarrollo Miembro que se pretenda excluir de la aplicación de la medida no deberá exceder individualmente del 3% de las importaciones del Miembro que aplica la medida; y ii) la suma de la participación de los países en desarrollo que cumplan con la primera condición no deberá superar el 9% de las importaciones totales del producto en cuestión.

7.374 El Grupo Especial considera oportuno examinar el lenguaje de los artículos 2.1, 2.2, 3.1, 4.2 y 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, para examinar la relación entre el principio de paralelismo y el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las disposiciones anteriores fueron citadas por los reclamantes como fundamento de su reclamación.

7.375 El Grupo Especial coincide con el planteamiento realizado por Turquía en calidad de tercero de que los artículos 9.1 y 2.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias son disposiciones relativas a la *aplicación de medidas*. El artículo 2.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece un principio general de que "las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda". Por otra parte, el artículo 9.1 establece que "no se aplicarán medidas de salvaguardia contra un producto originario de un país en desarrollo cuando" se cumplan determinadas condiciones previstas en dicho artículo. Por lo tanto, el Grupo Especial considera que los artículos 9.1 y 2.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, leídos en conjunto, establecen una obligación

de aplicar las medidas a los productos de todos los orígenes, excepto de aquellos orígenes que se ubiquen en las condiciones previstas en el artículo 9.1.

7.376 Por otra parte, el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece la obligación de realizar una investigación antes de aplicar una medida. Asimismo, los artículos 2.1 y 4.2 de dicho acuerdo establecen que un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de haber constatado que un incremento de importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a la rama de producción nacional. El Grupo Especial también coincide con Turquía en que los artículos 3.1, 2.1 y 4.2 son normas relativas a la investigación y al análisis que debe realizar la autoridad competente. Ninguna de estas tres disposiciones se refiere expresamente al artículo 9.1 de dicho acuerdo y el artículo 9.1 tampoco contiene alguna indicación que permita concluir que dichas disposiciones han de leerse conjuntamente.

7.377 En el caso que nos ocupa, el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias implica el alejamiento expreso de la obligación bajo el artículo 2.2 relativo a la aplicación de las medidas de salvaguardia; dicha disposición no alcanza o afecta otras disposiciones como son los artículos 2.1, 3.1 y 4.2 del mismo acuerdo, relativas al análisis y a la investigación que las autoridades competentes llevarán a cabo.

7.378 Respecto de la relación del artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias con el principio de paralelismo, existen dos criterios que resultan relevantes. Primero, el grupo especial en el asunto *Argentina – Calzado (CE)*, señaló lo siguiente:

[E]n el artículo 9, con cargo a ciertos umbrales y limitaciones, se exime a las importaciones de los países en desarrollo Miembros *de la aplicación* de medidas de salvaguardia cuando el daño y la relación de causalidad reflejan plenamente los efectos de esas importaciones procedentes de países en desarrollo.⁴⁷⁶

7.379 Segundo, el grupo especial en el asunto *Estados Unidos – Gluten de trigo* estableció que:

[E]l párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias establecen un requisito de simetría entre el ámbito de las importaciones sometidas a una investigación en materia de salvaguardias y el ámbito de las importaciones sometidas a la aplicación de la medida^{164,477}

¹⁶⁴ El único alejamiento expreso de este principio que puede encontrarse en el Acuerdo sobre Salvaguardias es el párrafo 1 del artículo 9...

7.380 Cabe notar que el Órgano de Apelación, al examinar este último caso y después de señalar que el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias es una excepción a las normas generales de dicho acuerdo que sólo aplica a los países en desarrollo, indicó que no consideraba pertinente examinar el artículo en cuestión en dicha apelación.⁴⁷⁸

⁴⁷⁶ Informe del grupo especial, *Argentina – Calzado (CE)*, párr. 8.85 (sin cursivas en el original). Véase también Estados Unidos, comunicación escrita de tercero, párr. 17.

⁴⁷⁷ Informe del grupo especial, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párr. 8.171.

⁴⁷⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, nota 96 de pie de página al párr. 96.

7.381 Tomando en cuenta los criterios anteriores y el análisis de las disposiciones legales anteriormente citadas, el Grupo Especial considera que el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece la obligación de excluir de la aplicación de la medida de salvaguardia una porción de las importaciones (correspondientes a los países en desarrollo Miembros que cumplan con las condiciones previstas en dicha disposición) aun cuando las mismas hayan sido consideradas en el análisis sustantivo en el curso de la investigación.

7.382 En el caso concreto, tanto los reclamantes como la República Dominicana coinciden en caracterizar al artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias como una excepción.

7.383 El Grupo Especial entiende que, cuando el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias resulta aplicable, se afecta el alcance de la obligación contenida en el artículo 2.2. Por la manera en la que el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias está redactado⁴⁷⁹, dicha disposición contiene una obligación de excluir a los países en desarrollo Miembros que cumplan las condiciones de dicha disposición y no una facultad discrecional que el Miembro que impone una medida puede optar por observar o no. Es decir, cuando un Miembro que realiza una investigación en materia de salvaguardias encuentre, como resultado de su análisis, que los productos de determinados orígenes caen en los supuestos previstos en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al imponer la medida el Miembro tendrá la obligación de otorgar trato especial y diferenciado a los países en desarrollo de que se trate, excluyéndolos de su aplicación. En tal caso, las autoridades competentes deberán proporcionar una explicación en su informe sobre la forma en que determinaron lo anterior.

7.384 Las constataciones del grupo especial en el asunto *Estados Unidos – Gluten de trigo* sugieren que el principio de paralelismo (como ha sido desarrollado hasta ahora) busca evitar la exclusión de la aplicación de la medida de orígenes que en conjunto contribuyen de manera significativa al daño de la industria nacional.⁴⁸⁰ Sin embargo, en las circunstancias del presente caso, la exclusión se hizo con base en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esta disposición prevé que las importaciones

⁴⁷⁹ La versión del artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias en español inicia con la frase: "No se aplicarán medidas de salvaguardias..." La versión en inglés inicia con la frase: "*Safeguard measures shall not be applied...*". La versión en francés establece: "*Des mesures de sauvegarde ne seront pas appliquées...*"

⁴⁸⁰ El grupo especial que examinó el caso *Estados Unidos – Gluten de trigo*, explicó lo anterior en los siguientes términos:

Si se adopta el planteamiento de excluir del ámbito de aplicación de la medida las importaciones de algunos países si no representan una "parte sustancial" de las importaciones totales y no "contribuyen de forma importante" al daño grave causado por las importaciones se puede dar lugar a la situación de que, una vez excluidas del ámbito de aplicación de la medida múltiples cantidades menores de importaciones, que *colectivamente* representan un porcentaje importante de las importaciones, dejaría de estar claro si el daño restante causado por las importaciones restantes superaría todavía el umbral de "grave" según la definición del [artículo 4.1(a)] del Acuerdo sobre Salvaguardias. Supongamos, por ejemplo, que se considerara que las importaciones procedentes de cinco países, que en cada caso representan aproximadamente el 10 por ciento de las importaciones totales, no representan individualmente en ninguno de los casos una 'parte sustancial' de las importaciones totales' y que no 'contribuyen de forma importante' al daño grave, y fueran así excluidas por ese motivo. Colectivamente, esas importaciones representarían el 50 por ciento de las importaciones totales. No se habría demostrado que el daño causado por las importaciones restantes, después de la exclusión del 50 por ciento de las totales, supera el umbral del "daño grave".

Informe del grupo especial, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párr. 8.176 (las cursivas figuran en el original).

excluidas no superarán el 9% del total de las importaciones del Miembro que aplique la medida. Bajo este contexto, la exclusión de países en desarrollo Miembros no tendría el riesgo de generar los resultados desproporcionados que se han señalado.

7.385 En este sentido, en los casos en que la exclusión se haga con base en el artículo 9.1 de dicho acuerdo, el Grupo Especial no considera que sea necesario realizar un nuevo análisis de incremento de importaciones, daño y causalidad. En ese caso, bastaría con que las autoridades competentes demuestren en su informe que los Miembros excluidos efectivamente cumplieron las condiciones previstas en el propio artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por lo demás, el Grupo Especial coincide con la República Dominicana en que el hecho de que el propio Acuerdo sobre Salvaguardias, a través del artículo 9.1, imponga la obligación de excluir los productos de determinados orígenes de la aplicación de la medida de salvaguardias resulta en una desviación frente a la aplicación usual del principio de paralelismo respecto de dichas importaciones.

7.386 En lo que respecta a las importaciones originarias de Miembros que no se encuentren en los supuestos previstos en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las medidas de salvaguardia deben ser aplicadas independientemente de la fuente de donde procedan de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2 de dicho acuerdo.

Análisis en el presente caso

7.387 La Comisión resolvió en su Resolución preliminar "[n]o aplicar medidas de salvaguardia provisional a las importaciones provenientes de México, Panamá, Colombia e Indonesia, en virtud de que son países en desarrollo que en conjunto representan un 1.21% de las importaciones investigadas, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 9, párrafo 1 del Acuerdo de Salvaguardias de la OMC".⁴⁸¹ En su Resolución definitiva, la Comisión resolvió por las mismas razones no aplicar la medida de salvaguardia definitiva a las importaciones de esos orígenes.⁴⁸²

7.388 La Comisión basó las constataciones anteriores en sus informes técnicos preliminar y final. En dichos informes técnicos, el DEI constató que analizó todas las transacciones de manera individual. Con base en lo anterior, el DEI constató que 14 países exportaron el producto investigado a la República Dominicana durante el período de investigación.⁴⁸³ Más adelante, el DEI concluyó que las importaciones de Colombia, Indonesia, México y Panamá representaron cada una menos del 3% de las importaciones totales del producto investigado a la República Dominicana durante el período 2006-2009 y que dichos Miembros califican como países en desarrollo, tomando en cuenta el examen de sus políticas comerciales en la OMC. Por lo tanto, sugirió que tales importaciones deberían excluirse de la aplicación de las medidas provisional y definitiva debido a que en conjunto representan un 1,21% de las importaciones investigadas.⁴⁸⁴

⁴⁸¹ Resolución preliminar, prueba documental CEGH-5, p. 9. El 30 de marzo de 2010 la Comisión aprobó un *Addendum* a la Resolución preliminar, prueba documental CEGH-6, en la que especificó que la medida provisional no sería aplicable a las mercancías *originarias* (el texto en la Resolución preliminar dice *provenientes*) de México, Panamá, Colombia e Indonesia.

⁴⁸² Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9, p. 10.

⁴⁸³ Informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, p. 60; informe técnico final, prueba documental CEGH-10, pp. 49-50.

⁴⁸⁴ Informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, pp. 60-61 y 95; informe técnico final, prueba documental CEGH-10, pp. 49-50 y 100-101. Aunado a lo anterior, el DEI presentó en ambos informes un cuadro titulado "Exclusión de países en desarrollo". En dicho cuadro se representa el total del volumen y la

7.389 El Grupo Especial nota que las importaciones de Colombia, Indonesia, México y Panamá en lo individual no exceden del 3% de las importaciones totales a la República Dominicana en el período de investigación. Por lo tanto, dichas importaciones cumplen con el primer umbral previsto en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por otra parte, la suma de la participación de las importaciones individuales de Colombia (0,01%), Indonesia (0,75%), México (0,08%) y Panamá (0,37%) asciende a 1,21% del total de las importaciones a la República Dominicana en el período de investigación y, por lo tanto, no excede del 9% de las importaciones totales del producto en cuestión en la República Dominicana. Por ello, la participación de los Miembros excluidos en conjunto tampoco supera el segundo umbral previsto en el artículo 9.1 de dicho acuerdo.

7.390 El Grupo Especial considera que la Comisión, después de constatar que existieron importaciones del producto investigado de países en desarrollo Miembros que cumplían con los umbrales que establece el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, proporcionó una explicación suficiente en la Resolución preliminar y en la Resolución definitiva sobre la razón por la cual excluyó de la aplicación de la medida a Colombia, Indonesia, México y Panamá.

7.391 Por lo tanto, el Grupo Especial considera que los reclamantes no han acreditado que la República Dominicana haya actuado de manera incompatible con sus obligaciones en virtud de los artículos 2.1, 2.2, 3.1, 4.2, 6 y 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en cuanto al cumplimiento con el principio de paralelismo por lo que respecta a no haber realizado un nuevo análisis para determinar el incremento de importaciones, daño y relación de causalidad en el caso de la exclusión de las importaciones originarias de Colombia, Indonesia, México y Panamá.

7.392 Sin embargo, el hecho de que la República Dominicana no hubiera violado el principio de paralelismo respecto de Colombia, Indonesia, México y Panamá, al haber excluido dichos orígenes de la aplicación de la medida con base en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no implica necesariamente que la República Dominicana haya cumplido plenamente con la obligación que estipula esta disposición en cuanto a excluir de la aplicación de la medida a las importaciones de todos los orígenes que correspondía. Esta cuestión se analizará a continuación.

(ii) *Cumplimiento con el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias*

La obligación contenida en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.393 Hasta el momento, una sola diferencia en la OMC (*Estados Unidos – Tubos*) ha analizado el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En ese caso, Corea alegó que los Estados Unidos infringieron el artículo 9.1 porque no determinaron qué países en desarrollo quedarían exentos de la aplicación de la medida y trataron a todos los países en desarrollo igual que a los demás proveedores.⁴⁸⁵ El Órgano de Apelación constató que las pruebas disponibles no pusieron de manifiesto ningún esfuerzo de los Estados Unidos por asegurarse de que las importaciones *de minimis* de los países en desarrollo que correspondía quedaran excluidas de la aplicación de la medida.⁴⁸⁶ Con base en el criterio anterior, el Grupo Especial considera que los Miembros que apliquen medidas de

participación total de cada uno de los 14 Miembros exportadores del producto investigado en el período de investigación. Asimismo, se destaca la información correspondiente a las importaciones de los cuatro Miembros excluidos: Colombia, Indonesia, México y Panamá. Informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, p. 96; informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 102.

⁴⁸⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Tubos*, párr. 121.

⁴⁸⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Tubos*, párr. 132.

salvaguardia tienen la obligación de adoptar *todas las medidas razonables* a su disposición para excluir a todos los países en desarrollo que se encuentren en las condiciones del artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.394 Los reclamantes argumentan que la República Dominicana incumplió con el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no excluir de la aplicación de la medida a las importaciones originarias de Tailandia, que en el período de investigación ascendieron al 0,32% del total de las importaciones a la República Dominicana. La República Dominicana argumenta que no tenía la obligación de incorporar a Tailandia, ni a otros países en desarrollo, en una lista de Miembros incluidos o excluidos, sino que era suficiente demostrar que ese país de hecho está excluido de la aplicación de la medida.

7.395 El Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos – Tubos* estableció lo siguiente:

Estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que el párrafo 1 del artículo 9 no indica la forma en que un Miembro debe cumplir esta obligación. Por ejemplo, no hay nada en el texto del párrafo 1 del artículo 9 que indique que los países a los que no se aplicará la medida tengan que quedar expresamente excluidos de ella. Aunque el Grupo Especial tal vez tenga razón al decir que es "razonable esperar" una exclusión expresa, no vemos nada en el párrafo 1 del artículo 9 que exija dicha exclusión.⁴⁸⁷

7.396 Tomando en cuenta lo anterior, a pesar de que no exista la obligación expresa en el artículo 9.1 del Acuerdo de Salvaguardias de compilar una lista sobre Miembros incluidos o excluidos de la cobertura de la medida, el Miembro que aplica una medida de salvaguardia debe asegurarse de excluir los productos de los orígenes que se ubiquen en el supuesto previsto en el artículo 9.1. Existe cierta flexibilidad en la forma en que cada Miembro puede dar cumplimiento al artículo 9.1. Sin embargo, independientemente de la forma en que cada Miembro cumpla con dicha disposición, es necesario que el Miembro en cuestión demuestre que realizó los esfuerzos a su alcance para excluir a todos los Miembros que se ubicaban en el supuesto del artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.397 A continuación se analizará si la República Dominicana cumplió con su obligación bajo el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

La cuestión de si la República Dominicana cumplió con la obligación contenida en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.398 Ni la Resolución preliminar ni la Resolución definitiva analizan la situación de Tailandia. Sin embargo, de la información proporcionada por el DEI, especialmente del cuadro titulado "Exclusión de países en desarrollo" contenido en los informes técnicos preliminar y final⁴⁸⁸, se observa que las importaciones de Tailandia del producto en cuestión ascendieron a un 0,32% del total de las importaciones a la República Dominicana en el período de investigación. Incluyendo a las importaciones de Tailandia junto a las de los cuatro Miembros excluidos, las importaciones del producto en cuestión durante el período de investigación no hubieran excedido en conjunto del 9% ya que en conjunto representaban un 1,53% de las importaciones investigadas. Sin embargo, Tailandia

⁴⁸⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Tubos*, párr. 127.

⁴⁸⁸ Informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, p. 96; informe técnico final, prueba documental CEGH-10, p. 102.

no fue expresamente excluida de la cobertura de la medida, a pesar de ser un país en desarrollo Miembro que se encontraba en el supuesto previsto en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.399 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, la República Dominicana indicó que era suficiente con demostrar que de hecho las importaciones de Tailandia fueron excluidas de la aplicación de la medida, sin que hubiera una obligación de excluirlas de manera explícita y que, dado que no hubo importaciones de dicho origen en el 2009, no consideró necesario excluir a Tailandia de forma expresa. Finalmente, afirmó que, en caso de que Tailandia empezara a exportar a la República Dominicana y solicitara su exclusión de la medida, la República Dominicana estaría dispuesta a otorgarla.⁴⁸⁹

7.400 Como se señaló antes, existe cierta flexibilidad en la manera de dar cumplimiento a las obligaciones bajo el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En el presente caso, la República Dominicana excluyó de manera explícita las importaciones de cuatro orígenes, algunos de los cuales se encontraban en circunstancias similares a las de Tailandia (respecto a sus importaciones durante el período de investigación). A diferencia de dichos países, sin embargo, Tailandia no fue mencionada expresamente en la lista de países excluidos. Debe notarse adicionalmente que Colombia, Indonesia y Panamá tampoco realizaron importaciones a la República Dominicana en el 2009 y, sin embargo, estos tres Miembros fueron identificados por la autoridad competente en la lista de países excluidos.

7.401 Tomando en cuenta lo anterior, el Grupo Especial no considera que la República Dominicana haya proporcionado una explicación convincente del motivo por el cual Tailandia fue tratada de manera distinta y no fue incorporada expresamente en la lista de países excluidos de la cobertura de la medida. No basta con que la República Dominicana afirme sin sustento adicional que las importaciones de Tailandia se encuentran *de facto* excluidas de la aplicación de la medida, pues no existe justificación para el tratamiento diverso dado a las importaciones de ese Miembro, ni evidencia de que si Tailandia hubiera decidido exportar a la República Dominicana el producto investigado, hubiera quedado exenta de la aplicación de las medidas.

7.402 Por lo tanto, el Grupo Especial concluye que los reclamantes han acreditado que la República Dominicana no tomó todas las *medidas razonables* a su disposición para excluir de la aplicación de las medidas impugnadas a todos los países en desarrollo que exportan menos de los niveles *de minimis* señalados en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, en el caso concreto, a Tailandia. En consecuencia, con respecto a las medidas provisional y definitiva, la República Dominicana actuó de manera incompatible con sus obligaciones en virtud del artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

2. La cuestión de si la República Dominicana actuó de manera incompatible con obligaciones bajo los acuerdos abarcados al no cumplir con ciertas obligaciones procesales

7.403 Los reclamantes presentan de manera conjunta las siguientes tres alegaciones relativas a obligaciones procesales: i) que la República Dominicana habría impuesto la medida definitiva sin notificarla oportunamente en términos del artículo XIX:2 del GATT de 1994; ii) que la República Dominicana no habría concedido a los Miembros con interés sustancial en los productos

⁴⁸⁹ República Dominicana, respuesta a las preguntas Nos. 158 y 199 del Grupo Especial.

investigados la oportunidad de sostener consultas en los términos previstos en los artículos XIX:2 del GATT de 1994 y 12.3 del Acuerdo sobre Salvaguardias; y iii) que la República Dominicana no habría dado a los reclamantes la oportunidad de obtener un medio adecuado de compensación comercial en términos de los artículos 8.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y XIX:2 del GATT de 1994.⁴⁹⁰

(a) Principales argumentos de las partes

(i) *Reclamantes*

7.404 Primero, los reclamantes alegan que la República Dominicana no notificó la medida de salvaguardia antes de su *adopción*, actuando de manera incompatible con el artículo XIX:2 del GATT de 1994. En su opinión, la interpretación que realiza la República Dominicana de que el artículo XIX:2 del GATT de 1994 sólo exige que la notificación se realice antes de la *aplicación* de la medida, con base en las versiones en inglés y francés de dicho texto, es incorrecta. Los reclamantes afirman que el texto del GATT es igualmente auténtico en los tres idiomas. Asimismo, aducen que el lenguaje de la parte final de la segunda frase del artículo XIX:2 del GATT de 1994 ("las medidas que se proponga adoptar") confirma que, de acuerdo con dicha disposición, el Miembro que impone la medida de salvaguardia debe primero notificar la medida propuesta (antes de su adopción) y después sostener consultas con los Miembros que tienen interés sustancial. Por otra parte, los reclamantes señalan que el artículo 12.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias es irrelevante para los efectos de su reclamación.⁴⁹¹

7.405 Segundo, los reclamantes argumentan que, al no haber notificado la medida de salvaguardia antes de su adopción, la República Dominicana en consecuencia no otorgó a los Miembros exportadores afectados la oportunidad para sostener las consultas previstas en los artículos XIX:2 del GATT de 1994 y 12.3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, por consiguiente, tampoco procuró mantener el nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al que estaba obligada frente a otros Miembros exportadores afectados por la medida de salvaguardia, actuando de manera incompatible con el artículo 8.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴⁹² Asimismo, los reclamantes señalan que las diversas actuaciones con las que la República Dominicana pretende acreditar que celebró consultas con los Miembros interesados fueron actuaciones realizadas en la investigación nacional de salvaguardia, y no se relacionan con las consultas a que se refieren los artículos XIX:2 del GATT de 1994 y 12.3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴⁹³

(ii) *República Dominicana*

7.406 Sobre la reclamación relativa a la supuesta falta de notificación, la República Dominicana señala que las versiones en inglés y francés del artículo XIX:2 del GATT de 1994 exigen que la notificación se realice antes de la aplicación de la medida y que el artículo XIX:2 del GATT debe interpretarse siguiendo el lenguaje de dichas versiones. En su opinión, el artículo 12.1 del Acuerdo

⁴⁹⁰ Reclamantes, primera comunicación escrita, párr. 451.

⁴⁹¹ Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 458 y 460; segunda comunicación escrita, párr. 244; declaración oral inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párr. 122; respuesta a las preguntas Nos. 161-163 del Grupo Especial.

⁴⁹² Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 458-459; segunda comunicación escrita, párr. 245.

⁴⁹³ Reclamantes, declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párr. 124; segunda comunicación escrita, párrs. 248- 250.

sobre Salvaguardias y la interpretación de esta disposición por el grupo especial y el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos – Gluten de trigo* son relevantes para interpretar el artículo XIX:2 del GATT de 1994 y apoyan su interpretación de que la notificación prevista en dicha disposición debe hacerse después de la adopción y no antes.⁴⁹⁴

7.407 Sobre la reclamación relativa a la obligación bajo el artículo 12.3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la República Dominicana afirma que los reclamantes tuvieron oportunidades de examinar las probables consecuencias de la medida antes de que ésta entrara en efecto y que se celebraron consultas con los reclamantes el día 12 de mayo de 2010 con ocasión de la audiencia pública en la investigación nacional.⁴⁹⁵

7.408 Por lo que respecta a la alegación sobre el supuesto incumplimiento del artículo 8.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la República Dominicana recuerda que ha presentado una objeción preliminar en la que sostiene que dicha reclamación no forma parte del mandato del Grupo Especial. Sin embargo, aun si el Grupo Especial considerara que esa alegación forma parte de su mandato, la República Dominicana considera que no actuó de manera incompatible con sus obligaciones en virtud de dicha disposición, pues al no haber suspendido ninguna concesión (ya que las medidas provisional y definitiva no superaron el arancel consolidado de 40% *ad valorem*), no se encontraba en el supuesto previsto en el artículo 8.1.⁴⁹⁶

(b) Principales argumentos de los terceros

(i) *Colombia*

7.409 Colombia señala que el artículo XIX:2 del GATT de 1994 establece que la notificación debe realizarse antes de que una parte adopte medidas de conformidad con el artículo XIX:1 del GATT. Respecto de la oportunidad de celebrar consultas, Colombia considera que el Grupo Especial deberá determinar si la República Dominicana brindó a los reclamantes una oportunidad adecuada para tales fines, con anticipación y con miras a alcanzar un acuerdo sobre los medios de compensación comercial, en términos de los artículos 12.3 y 8.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴⁹⁷

(ii) *Estados Unidos*

7.410 Sobre la reclamación relativa a la notificación, en opinión de los Estados Unidos, la parte final de la primera frase del artículo XIX:2 del GATT de 1994⁴⁹⁸ debe ser tomada en consideración como parte del contexto de la parte inicial de dicha frase. Por otra parte, señalan que el requisito de

⁴⁹⁴ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 486-487 y 490-495; respuesta a las preguntas Nos. 163 y 165 del Grupo Especial.

⁴⁹⁵ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 500-501; respuesta a las preguntas Nos. 166-167 del Grupo Especial.

⁴⁹⁶ República Dominicana, primera comunicación escrita, párrs. 550-552. Véase también la Sección preliminar 4.1 de dicha comunicación.

⁴⁹⁷ Colombia, comunicación escrita de tercero, párrs. 79-80.

⁴⁹⁸ En la versión en inglés, la primera frase del artículo XIX:2 del GATT contiene el texto correspondiente a las dos primeras frases de las versiones en español y francés; en consecuencia, cuando los Estados Unidos se refieren a la parte final de la primera frase del artículo XIX:2 del GATT debe entenderse que se están refiriendo a la parte final de la segunda frase en las versiones en español y francés.

sostener consultas, previsto en los artículos XIX:2 del GATT de 1994 y 12.3 del Acuerdo sobre Salvaguardias debe cumplirse antes de la aplicación de la medida de salvaguardia.⁴⁹⁹

(iii) *Panamá*

7.411 Panamá considera que la República Dominicana no cumplió con la obligación de notificar con la debida anticipación, pues no brindó la oportunidad a los Miembros con un interés sustancial de realizar consultas previas en términos del artículo 12.3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En su opinión, el Grupo Especial debería resolver que la República Dominicana no concedió a los Miembros afectados la posibilidad de obtener una compensación comercial adecuada.⁵⁰⁰

(iv) *Unión Europea*

7.412 La Unión Europea afirma que la primera parte del artículo XIX:2 del GATT de 1994 contiene dos obligaciones distintas pero relacionadas. La primera frase de dicho artículo establece la obligación de notificar por escrito; la segunda, establece la obligación de otorgar a los Miembros exportadores con interés la oportunidad de celebrar consultas con el Miembro que pretende aplicar la medida. Ambas obligaciones se relacionan con una acción que no ha sido tomada (*an action that has not been taken*). Asimismo, la Unión Europea considera que, en la medida en que exista conflicto entre el artículo XIX:2 del GATT de 1994 y el artículo 12.3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, esta última disposición debería prevalecer.⁵⁰¹

(c) *Evaluación del Grupo Especial*

7.413 El Grupo Especial toma nota de los siguientes hechos que ambas partes aceptan: i) el 5 de octubre de 2010, la Comisión adoptó la medida definitiva de salvaguardia; ii) el 8 de octubre (tres días después), la República Dominicana notificó la medida a los Miembros de la OMC; iii) el 18 de octubre, la notificación fue circulada a los Miembros de la OMC; y iv) el mismo 18 de octubre, la medida entró en vigor.

7.414 El Grupo Especial se ve llamado a analizar las siguientes cuestiones: i) si la República Dominicana cumplió con su obligación de notificación bajo las disposiciones aplicables (artículo XIX:2 del GATT de 1994 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias); ii) si la República Dominicana concedió a los Miembros con interés sustancial en los productos investigados la oportunidad de sostener consultas en los términos de los artículos XIX:2 del GATT de 1994 y 12.3 del Acuerdo sobre Salvaguardias; y iii) si la República Dominicana habría dado a los reclamantes la oportunidad de obtener un medio adecuado de compensación comercial en términos de los artículos 8.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y XIX:2 del GATT de 1994.

(i) *Notificación de la medida definitiva bajo el artículo XIX:2 del GATT de 1994*

Comentario introductorio

7.415 En relación con la primera cuestión, relativa a la obligación de notificar bajo el artículo XIX:2 del GATT de 1994, los reclamantes han señalado que el artículo 12.1 del Acuerdo sobre

⁴⁹⁹ Estados Unidos, respuesta a las preguntas Nos. 21-22 del Grupo Especial.

⁵⁰⁰ Panamá, comunicación escrita de tercero, párrs. 13-14 y 17; declaración de tercero, párr. 5.

⁵⁰¹ Unión Europea, respuesta a las preguntas Nos. 21-22 del Grupo Especial.

Salvaguardias no resulta aplicable para los efectos de su reclamación. Bajo esa línea, los reclamantes sostienen que la República Dominicana no notificó la medida de salvaguardia antes de su adopción en términos del artículo XIX:2 del GATT de 1994. Por su parte, la República Dominicana sostiene que ambas disposiciones son relevantes en el examen de esta reclamación y que existe una diferencia en el texto del artículo XIX:2 del GATT de 1994 en sus tres idiomas oficiales, que implica que la notificación debe realizarse antes de la aplicación de la medida (y no antes de su adopción). Asimismo, señala que el artículo 12.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como decisiones anteriores de grupos especiales y el Órgano de Apelación que han examinado esta disposición, resultan aplicables al analizar la obligación bajo el artículo XIX:2 del GATT de 1994.

7.416 Hasta la fecha, la obligación de notificar la medida de salvaguardia bajo el artículo XIX:2 del GATT de 1994 no ha sido interpretada por grupos especiales de la OMC ni por el Órgano de Apelación. Este Grupo Especial se ve llamado a interpretar el alcance de dicha disposición a la luz de las tres versiones oficiales del texto.

7.417 De manera preliminar, el Grupo Especial advierte que la obligación que los Miembros tienen de notificar sus medidas de salvaguardias se basa tanto en el artículo XIX:2 del GATT de 1994 como en el artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Una evaluación adecuada de dichas obligaciones, al examinar la presente reclamación, deberá tomar en cuenta por tanto ambas disposiciones.

Principio de todo único

7.418 Ya hemos notado anteriormente que el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias constituyen un conjunto inseparable de derechos y disciplinas que deben considerarse simultáneamente.⁵⁰²

7.419 Visto lo anterior, el Grupo Especial deberá interpretar la obligación de notificar bajo el artículo XIX:2 del GATT de 1994 de forma tal que dé sentido a todos los términos, no sólo del GATT sino también del Acuerdo sobre Salvaguardias. En este sentido, el Grupo Especial nota que el Acuerdo sobre Salvaguardias contiene una disposición específica (artículo 12, titulado "Notificaciones y consultas") que señala diversas obligaciones de notificación. Dicha disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias se vincula con las obligaciones de notificar y de otorgar la oportunidad a los Miembros de celebrar consultas que prevé el artículo XIX del GATT de 1994.

7.420 Por lo tanto, la cuestión ante el Grupo Especial consiste en establecer si la República Dominicana cumplió con el requisito de notificación que exige el artículo XIX:2 del GATT de 1994, analizado en conjunto con el artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.421 El artículo 3.2 del ESD encomienda a los grupos especiales que aclaren las disposiciones vigentes de los acuerdos abarcados "de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público". Esas normas incluyen los principios codificados en los artículos 31, 32 y 33 de la Convención de Viena.⁵⁰³ De acuerdo con el artículo 31 de la Convención de Viena, un

⁵⁰² Véase párr. 7.66 del presente Informe.

⁵⁰³ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gasolina*, pp. 19-20; *India – Patentes (Estados Unidos)*, párr. 45; *Estados Unidos – Camarones*, párr. 114; *Chile – Sistema de bandas de precios*, párr. 271. Véase también, informe del grupo especial, *China – Materias primas*, párr. 7.246.

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.⁵⁰⁴

7.422 Las partes, al analizar el texto del artículo XIX:2 del GATT de 1994 en sus diferentes versiones oficiales, interpretan de manera distinta el momento en que se genera la obligación de notificar contenida en esa disposición. Conforme a las reglas consuetudinarias de interpretación de los tratados contenidas en el artículo 33 de la Convención de Viena, en caso de discrepancia entre distintos textos oficiales, se debe buscar el significado que dé efecto, simultáneamente, a todos los términos del tratado según han sido utilizados en cada uno de los idiomas auténticos.⁵⁰⁵ Los textos jurídicos de la OMC son igualmente auténticos en los idiomas español, francés e inglés.⁵⁰⁶

Artículos XIX:2 del GATT de 1994 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.423 El artículo XIX:2 del GATT de 1994 en su versión en español señala:

Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados

2. *Antes de que una parte contratante adopte medidas de conformidad con las disposiciones del párrafo 1 de este artículo, lo notificará por escrito a las PARTES CONTRATANTES con la mayor anticipación posible. Les facilitará además, así como a las partes contratantes que tengan un interés substancial como exportadoras del producto de que se trate, la oportunidad de examinar con ella las medidas que se proponga adoptar... (Sin cursivas en el original.)*

7.424 El artículo XIX:2 del GATT de 1994 en su versión en inglés establece:

Emergency Action on Imports of Particular Products

2. *Before any contracting party shall take action pursuant to the provisions of paragraph 1 of this Article, it shall give notice in writing to the CONTRACTING PARTIES as far in advance as may be practicable and shall afford the CONTRACTING PARTIES and those contracting parties having a substantial interest as exporters of the product concerned an opportunity to consult with it in respect of the proposed action... (Sin cursivas en el original.)*

7.425 El artículo XIX:2 del GATT de 1994 en su versión en francés dispone:

Mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers

2. *Avant qu'une partie contractante ne prenne des mesures en conformité des dispositions du paragraphe premier du présent article, elle en avisera les PARTIES*

⁵⁰⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gasolina*, p. 19.

⁵⁰⁵ Véanse los informes del Órgano de Apelación, *Chile – Sistema de bandas de precios*, párr. 271; *CE – Ropa de cama (párrafo 5 del artículo 21 – India)*, nota 153 de pie de página al párr. 123; *Estados Unidos – Madera blanda IV*, nota 50 de pie de página al párr. 59; *CE – Preferencias arancelarias*, párr. 147; y, *Estados Unidos – Algodón americano (upland)*, nota 510 de pie de página al párr. 424. Véase también en doctrina B. Condon, *El Derecho de la Organización Mundial de Comercio: Tratados, Jurisprudencia y Práctica* (Cameron May, 2007), p. 53.

⁵⁰⁶ Artículo XVI del Acuerdo sobre la OMC y Nota explicativa del párrafo 2 c) i) del GATT de 1994.

CONTRACTANTES par écrit et le plus longtemps possible à l'avance. Elle fournira à celles-ci, ainsi qu'aux parties contractantes ayant un intérêt substantiel en tant qu'exportatrices du produit en question, l'occasion d'examiner avec elle les mesures qu'elle se propose de prendre... (Sin cursivas en el original.)

7.426 La primera frase del artículo XIX:2 del GATT de 1994 establece una obligación de notificar antes de que se produzca una circunstancia. Dicha circunstancia se describe en la versión en español del tratado a través de la frase "adopte medidas"; en su versión en inglés, a través de la frase "*take action*"; y en su versión en francés, a través de la frase "*prenne des mesures*". La frase "adopte medidas" en español⁵⁰⁷ sugiere que el momento que desencadena la obligación es la adopción de una medida. Sin embargo, la frase "*prenne des mesures*" en francés y la frase "*take action*" del texto en inglés no son claras respecto del momento en que se desencadena la obligación de notificar. La frase "*take action*"⁵⁰⁸ se traduce al español en una de sus acepciones como "emprender acciones judiciales, actuar"⁵⁰⁹, mientras que la frase "*prenne des mesures*" se podría traducir como "tomar una medida o decisión judicial".⁵¹⁰ Sin embargo, ni de la versión de dicha disposición en francés, ni de la versión en inglés se puede establecer claramente si el momento que desencadena la obligación se trata del momento de la *adopción* o de la *aplicación* de la medida.

7.427 Por su parte, el artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece lo siguiente:

Notificaciones y consultas

1. Todo Miembro hará inmediatamente una notificación al Comité de Salvaguardias cuando:

- a) inicie un proceso de investigación relativo al daño grave o la amenaza de daño grave y a los motivos del mismo;
- b) constate que existe daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones; y
- c) adopte la decisión de aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia.

⁵⁰⁷ La palabra "adoptar" en español significa "tomar resoluciones o acuerdos con previo examen o deliberación". *Diccionario de la Lengua Española*, 22.^a ed. (Real Academia Española, 2001), p. 33. La palabra "medida" en español significa "disposición, prevención". *Diccionario de la Lengua Española*, 22.^a ed. (Real Academia Española, 2001), p. 1001; R. Villa-Real Molina y M. Á. del Arco Torres, *Diccionario de Términos Jurídicos* (Editorial Comares, 1999), p. 311.

⁵⁰⁸ En inglés la palabra "*take*" significa "*seize, grasp, catch*". *Shorter Oxford English Dictionary*, 6.^a ed. (Oxford University Press, 2007), vol. 2, p. 3166. "*Take*" se traduce al español como "tomar... coger", *Collins Spanish-English English-Spanish Dictionary*, 14.^a ed. (1985), p. 514, o "tomar, llevar", E. Alcaraz Varó y B. Hughes, *Diccionario de Términos Jurídicos* (Editorial Ariel, 2002), p. 15). En inglés la palabra "*action*" significa "actuación; trámites (jurídicos), medidas (judiciales), resolución, diligencias", E. Alcaraz Varó y B. Hughes, *Diccionario de Términos Jurídicos* (Editorial Ariel, 2002), p. 15.

⁵⁰⁹ E. Alcaraz Varó y B. Hughes, *Diccionario de Términos Jurídicos* (Editorial Ariel, 2002), p. 15.

⁵¹⁰ En francés la palabra "*prendre*" significa "*mettre avec soi ou faire sien*", *Le Nouveau Petit Robert* (Dictionnaires Le Robert, 2000), p. 1978. La palabra "*prendre*" se traduce al español como "tomar, coger", mientras que la expresión "*Prendre des mesures*" se puede traducir como "tomar medidas", *Larousse Grand Dictionnaire, Français Espagnol*, 2.^a ed. (Larousse, 1998), pp. 430 y 537-538. La palabra "*mesure*" en francés significa "*décision (judiciaire ou administrative)*", *Vocabulaire Juridique Association Henri Capitant* 8.^a ed. (Presses Universitaires de France, 2000), p. 550.

2. Al hacer las notificaciones a que se refieren los apartados b) y c) del párrafo 1, el Miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia proporcionará al Comité de Salvaguardias toda la información pertinente, que incluirá pruebas del daño grave o la amenaza de daño grave causados por el aumento de las importaciones, la descripción precisa del producto de que se trate y de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva. En caso de prórroga de una medida, también se facilitarán pruebas de que la rama de producción de que se trate está en proceso de reajuste. El Consejo del Comercio de Mercancías o el Comité de Salvaguardias podrán pedir la información adicional que consideren necesaria al Miembro que se proponga aplicar o prorrogar la medida.

...

4. Antes de adoptar una medida de salvaguardia provisional de las previstas en el artículo 6, los Miembros harán una notificación al Comité de Salvaguardias. Se iniciarán consultas inmediatamente después de adoptada la medida...

7.428 El artículo 12.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias señala tres momentos en que los Miembros tienen la obligación de realizar notificaciones, cada uno de los cuales corresponde al momento en que se produce alguno de los hechos especificados en cada uno de sus apartados. La parte introductoria de dicha disposición estipula que las notificaciones deben hacerse "*inmediatamente... cuando*" se produzcan los hechos desencadenantes (sin cursivas en el original).⁵¹¹ Por su parte, el artículo 12.4 de dicho acuerdo establece una cuarta obligación de notificar, que deberá cumplirse antes de adoptarse una medida de salvaguardia provisional. El Grupo Especial entiende que el artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias identifica cuatro obligaciones de notificación al Comité de Salvaguardias.⁵¹² En contraste, el artículo XIX:2 del GATT de 1994 establece una sola obligación de notificar. No obstante ello, el Grupo Especial ya indicó que los artículos XIX:2 del GATT de 1994 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias deben ser interpretados de manera conjunta y dando sentido a los términos de ambas disposiciones.

7.429 Para definir el alcance de la obligación de notificación contenida en el artículo XIX:2 del GATT de 1994 es pertinente empezar por considerar si tal obligación coincide con alguna de las cuatro obligaciones de notificación a las que se refiere el artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Grupo Especial iniciará con el análisis sobre la pertinencia de interpretar al artículo XIX:2 del GATT de 1994 a la luz del artículo 12.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, como ha sido sugerido por la República Dominicana.

7.430 Tanto el artículo XIX:2 del GATT de 1994 como el artículo 12.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias establecen obligaciones de notificar medidas de salvaguardia.⁵¹³ Como se señaló con

⁵¹¹ Véase, informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párr. 102.

⁵¹² Dichas obligaciones en orden cronológico se desencadenan en los siguientes momentos: i) al iniciar una investigación; ii) al adoptar una medida de salvaguardia provisional bajo el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias; iii) al constatar que existe daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de importaciones; y iv) al adoptar la decisión de aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia.

⁵¹³ El artículo XIX:2 del GATT se refiere a la obligación de notificar a las PARTES CONTRATANTES. Bajo el párrafo 2 b) del GATT de 1994, las funciones que en diversas disposiciones del GATT se atribuyen a las PARTES CONTRATANTES (entre las que se encontraría el artículo XIX), serán asignadas por la Conferencia Ministerial. Por su parte, el Consejo General de la OMC en el documento titulado

anterioridad, el artículo XIX:2 del GATT de 1994 establece que "Antes de que una parte contratante *adopte*⁵¹⁴ medidas de conformidad con las disposiciones del párrafo 1 de este artículo, lo notificará por escrito a las PARTES CONTRATANTES con la mayor anticipación posible" (sin cursivas en el original). Por su parte, el artículo 12.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias señala que "Todo Miembro hará inmediatamente una notificación ... *cuando adopte la decisión de aplicar* ... una medida de salvaguardia" (sin cursivas en el original). La versión del artículo 12.1 c) en inglés señala "A Member shall immediately notify the Committee on Safeguards upon *taking a decision to apply* ... *a safeguard measure*" y la versión en francés señala "Un Membre notifiera immédiatement au Comité des sauvegardes *la décision d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde*" (sin cursivas en el original).

7.431 Ambas disposiciones (el artículo XIX:2 del GATT de 1994 y el artículo 12.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias) se refieren a la obligación de notificar una medida definitiva. La frase "adopte medidas" en el artículo XIX:2 del GATT, se ve matizada por la frase "de conformidad con las disposiciones del párrafo 1 de este artículo" (en inglés: "*pursuant to the provisions of paragraph 1 of this Article*"; en francés: "*en conformité des dispositions du paragraphe premier du présent article*"). Por lo tanto, la medida a la que se refiere el artículo XIX:2 del GATT de 1994 es la medida que regula el artículo XIX:1. La lectura del artículo XIX:1 del GATT de 1994 sugiere que la medida a la que hace referencia se trata de la *medida definitiva*. En el caso del artículo 12.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias la medida a notificar se trata también de la medida definitiva pues la obligación se desencadena una vez que se ha tomado la decisión de aplicar o de extender *la medida*.⁵¹⁵

7.432 Por otra parte, considerando que la notificación bajo el artículo XIX:2 del GATT de 1994 versa sobre la medida definitiva, dicha obligación no podría ser coincidente con ninguna de las otras obligaciones de notificar a las que hace referencia el artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵¹⁶ Únicamente las notificaciones a las que hacen referencia el artículo XIX:2 del GATT de 1994 y el artículo 12.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias versan sobre una medida definitiva.

7.433 Ahora bien, como notan los reclamantes, el artículo 12.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que la obligación se desencadena antes de *aplicar* la medida (en inglés, el término es *to apply* y, en francés, *d'appliquer*). La palabra *aplicar* aparece de manera similar en las tres versiones oficiales de dicha disposición. Sin embargo, como se señaló, el artículo XIX:2 del GATT de 1994, leído de manera simultánea en sus tres versiones oficiales, no establece claramente el momento que desencadena la obligación de notificar. Ante tal situación, el Grupo Especial considera que la claridad

"Evitación de la Duplicación Institucional y de Procedimientos" adoptado el 31 de enero de 1995 (WT/L/29) señaló que "En caso de que, tanto en virtud del Acuerdo sobre la OMC como en virtud del GATT de 1947 [...] haya obligación de notificar una medida, se entenderá, salvo que en la notificación se indique lo contrario, que la notificación efectuada a un órgano de la OMC constituye también una notificación de la medida conforme al GATT de 1947". Por su parte, el artículo 12.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias establece la obligación de notificar al Comité de Salvaguardias.

⁵¹⁴ Tomando en cuenta las diferencias de dicho término en las distintas versiones oficiales del texto.

⁵¹⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párr. 120.

⁵¹⁶ El artículo 12.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias establece la obligación de notificar el inicio de una investigación y el artículo 12.4 establece la obligación de notificar antes de adoptar una medida provisional. Por su parte, el artículo 12.1 b) establece la obligación de notificar la constatación de la existencia de un daño grave o de una amenaza de daño grave. Dependiendo del sistema que cada Miembro use para la imposición de medidas de salvaguardia, el momento del evento al que se refiere esta última notificación (la constatación de la existencia de un daño grave o de una amenaza de daño grave) puede o no coincidir con el momento en el cual se adopta la medida definitiva.

en el texto del artículo 12.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias en sus tres versiones oficiales orienta y da luz sobre la temporalidad en que debe cumplirse la obligación del artículo XIX:2 del GATT. En este sentido, el artículo XIX:2 del GATT de 1994, leído conjuntamente con el artículo 12.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, establece la obligación de notificar una medida definitiva antes de su aplicación y no necesariamente antes de su adopción.

7.434 A continuación, el Grupo Especial examinará si los reclamantes lograron acreditar que la República Dominicana actuó de manera incompatible con la obligación de notificar bajo los artículos XIX:2 del GATT de 1994 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias al haber notificado la medida definitiva el 8 de octubre de 2010.

Análisis en el caso concreto

7.435 Como se señaló anteriormente, la medida definitiva de salvaguardia fue adoptada el 5 de octubre de 2010. La notificación se realizó el 8 de octubre⁵¹⁷, tres días después de que la medida había sido adoptada. La medida definitiva de salvaguardia entró en vigor el día 18 de octubre de 2010⁵¹⁸, diez días después de que el Comité de Salvaguardias había recibido la notificación por parte de la República Dominicana.

7.436 La notificación del 8 de octubre de 2010 se fundamenta en los artículos 12.1 b) y 12.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias. A través de la misma, la República Dominicana proporcionó información sobre sus constataciones acerca de la existencia de un daño grave y de un incremento de las importaciones, el producto afectado, la medida prevista, la fecha prevista de introducción de la medida, la duración de la medida, el calendario de liberalización de la medida y los principales exportadores del producto en cuestión a la República Dominicana.⁵¹⁹

7.437 El Órgano de Apelación en el caso *Estados Unidos – Gluten de trigo*, en el contexto de las notificaciones bajo el artículo 12.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, señaló que el grado de urgencia o inmediatez requerido para notificar depende de una evaluación caso por caso, teniendo en cuenta las dificultades administrativas que supone la preparación de la notificación, así como el carácter de la información suministrada. Sin embargo, la cantidad de tiempo de preparación de la notificación debe ser la mínima posible, dado que la obligación es de notificar *inmediatamente*.⁵²⁰ En ese mismo caso, el Órgano de Apelación concluyó que la notificación realizada dentro de cinco días (después de la adopción de la medida) cumplía con el requisito de inmediatez contenido en el artículo 12.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵²¹

7.438 Tomando en cuenta lo anterior, el Grupo Especial considera que, al quedar demostrado que la República Dominicana notificó la medida definitiva el 8 de octubre de 2010 ante el Comité de Salvaguardias de la OMC, tres días después de su adopción (el 5 de octubre de 2010), los reclamantes no han acreditado que la República Dominicana haya actuado de manera incompatible con sus

⁵¹⁷ Notificación, documento G/SG/N/7/DOM/1/Suppl. 1 y G/SG/N/8/DOM/1/Suppl. 1 (13 de octubre de 2010), prueba documental CEGH-19. Este documento fue sustituido por el documento G/SG/N/8/DOM1/Suppl.2, G/SG/N/10/DOM/1 y G/SG/N11/DOM/1/Suppl.1 (18 de octubre de 2010), prueba documental CEGH-21.

⁵¹⁸ Resolución definitiva, prueba documental CEGH-9.

⁵¹⁹ Pruebas documentales CEGH-19 y CEGH-21.

⁵²⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párrs. 105-106.

⁵²¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párr. 129 (sin cursivas en el original).

obligaciones en virtud de los artículos XIX:2 del GATT de 1994 y 12.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

(ii) *Requisito de sostener consultas y procurar un medio de compensación comercial antes de la imposición de una medida definitiva*

7.439 Los reclamantes plantearon otras dos reclamaciones sobre el requisito de sostener consultas y procurar un medio de compensación comercial antes de la imposición de la medida definitiva, bajo los artículos XIX:2 del GATT de 1994, 12.3 y 8.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, como reclamaciones consecuentes.⁵²² La manera en la que los reclamantes plantearon dichas alegaciones hace que las mismas dependan de las constataciones realizadas por el Grupo Especial sobre la reclamación relativa a la notificación bajo el artículo XIX:2 del GATT de 1994 y 12.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.440 Por lo tanto, habiendo establecido que los reclamantes no han acreditado que la República Dominicana hubiera incumplido la obligación de notificar bajo los artículos XIX:2 del GATT de 1994 y 12.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Grupo Especial rechaza la alegación de los reclamantes de que la República Dominicana no les habría concedido la oportunidad de sostener consultas en los términos previstos en los artículos XIX:2 del GATT de 1994 y 12.3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.441 Por otro lado, tomando en cuenta la constatación sobre la obligación bajo el artículo 12.3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y a la luz del vínculo explícito entre las obligaciones contenidas en los artículos 12.3 y 8.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias⁵²³, el Grupo Especial considera improcedente la alegación de los reclamantes (en el supuesto de que esa alegación estuviera debidamente sometida a su consideración⁵²⁴) de que la República Dominicana no concedió a los reclamantes la oportunidad de obtener un medio adecuado de compensación comercial en términos de los artículos 8.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y XIX:2 del GATT de 1994.

F. TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO

7.442 De conformidad con el artículo 12.11 del ESD:

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

⁵²² Reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 456-458; declaración oral inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párr. 126; declaración oral inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párr. 74.

⁵²³ Véase informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párr. 146; y *Estados Unidos – Tubos*, párr. 119.

⁵²⁴ Véanse párrs. 7.98-7.111 del presente Informe.

7.443 Asimismo, el artículo 12.10 del ESD dispone lo siguiente:

[A] examinar una reclamación presentada contra un país en desarrollo Miembro, el grupo especial concederá a éste tiempo suficiente para preparar y exponer sus alegaciones.

7.444 En las presentes actuaciones, y salvo la alegación relativa al artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias sobre la cual el Grupo Especial se ha pronunciado, ninguna de las partes, reclamantes o demandada, ha invocado disposición alguna de los acuerdos de la OMC en materia de trato especial y diferenciado para países en desarrollo. En todo caso, el Grupo Especial ha tenido en cuenta la condición de país en desarrollo Miembro de las partes, particularmente al preparar el calendario del procedimiento tras haber oído sus respectivas opiniones. No existen otras disposiciones sobre trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo Miembros que deban ser objeto de un examen específico por parte del Grupo Especial.

7.445 El Grupo Especial observa adicionalmente que la República Dominicana ha declarado que la presente diferencia pudiera afectar la "flexibilidad inherente y esencial al sistema de concesiones arancelarias de la OMC", según la cual los Miembros pueden incrementar libremente sus aranceles hasta un nivel inferior al tipo consolidado.⁵²⁵ Al respecto, el Grupo Especial ha notado que las constataciones contenidas en este informe no afectan la flexibilidad que los Miembros de la OMC tienen, bajo las disposiciones del GATT de 1994, para modificar libremente sus aranceles mediante la adopción de nuevos derechos de aduana propiamente dichos que se mantengan dentro del nivel consolidado a través de la lista de concesiones. Tampoco afectan la potestad de los Miembros de la OMC de imponer medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados y, como resultado, suspender total o parcialmente obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994 con respecto a tales productos, incluyendo la posibilidad de retirar o modificar concesiones, de manera compatible con el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1 Por las razones anteriormente expuestas, el Grupo Especial concluye lo siguiente:

- (a) El Grupo Especial rechaza la solicitud de la República Dominicana de que se determine que las medidas impugnadas no están cubiertas por el artículo XIX del GATT de 1994 ni por el Acuerdo sobre Salvaguardias y que por lo tanto la disputa planteada por los reclamantes, al menos en lo que respecta a estas normas, carece de objeto y concluye por el contrario que las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias resultan aplicables al examen de las alegaciones planteadas en la presente diferencia;
- (b) El Grupo Especial no considera necesario pronunciarse con respecto a la solicitud de la República Dominicana de que el Grupo Especial decline su jurisdicción para conocer de la presente diferencia sobre la base de que los reclamantes estarían cuestionando la aplicación por parte de la República Dominicana de un arancel en exceso al arancel preferencial previsto en tratados de libre comercio regionales, en vista de las declaraciones posteriores de las partes;

⁵²⁵ República Dominicana, declaración final en la segunda reunión del Grupo Especial, párrs. 5-7.

- (c) La República Dominicana actuó de manera incompatible con sus obligaciones en virtud del artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 y de los artículos 3.1, última frase, 4.2 c) y 11.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias, en lo que se refiere a las constataciones, en la determinación preliminar y definitiva, sobre la evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones del GATT que habrían ocasionado el supuesto aumento de las importaciones causante del daño grave;
- (d) La República Dominicana actuó de manera incompatible con sus obligaciones en virtud de los artículos 2.1 y 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX:1 a) del GATT de 1994, en lo que se refiere a las constataciones, en la determinación preliminar y definitiva, sobre la definición de la rama de producción nacional;
- (e) Los reclamantes no han acreditado que la República Dominicana haya actuado de manera incompatible con sus obligaciones en virtud de los artículos 2.1, 3.1, última frase, 4.2 a) y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX:1 a) del GATT de 1994, en lo que se refiere a las constataciones, en la determinación preliminar y definitiva, sobre el aumento de las importaciones;
- (f) La República Dominicana actuó de manera incompatible con sus obligaciones en virtud de los artículos 2.1, 3.1, última frase, 4.1 a), 4.2 a) y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX:1 a) del GATT de 1994, en lo que se refiere a las constataciones, en la determinación preliminar y definitiva, sobre la existencia de daño grave;
- (g) Los reclamantes no han acreditado que la República Dominicana haya actuado de manera incompatible con sus obligaciones en virtud de los artículos 2.1, 2.2, 3.1, 4.2, 6 y 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, por no haber realizado un nuevo análisis para determinar el incremento de importaciones, daño y relación de causalidad en el caso de la exclusión de las importaciones originarias de Colombia, Indonesia, México y Panamá;
- (h) La República Dominicana actuó de manera incompatible con sus obligaciones en virtud del artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no haber tomado todas las medidas razonables a su disposición para excluir a Tailandia de la aplicación de las medidas provisional y definitiva de salvaguardia; y
- (i) Los reclamantes no han acreditado que la República Dominicana haya actuado de manera incompatible con sus obligaciones en virtud de los artículos XIX:2 del GATT de 1994 y 12.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, al haber notificado su medida definitiva, que la República Dominicana no les haya concedido la oportunidad de sostener consultas en los términos previstos en los artículos XIX:2 del GATT de 1994 y 12.3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y que la República Dominicana no les haya concedido la oportunidad de obtener un medio adecuado de compensación comercial en términos de los artículos 8.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y XIX:2 del GATT de 1994.

8.2 Con arreglo al artículo 3.8 del ESD, en los casos de incumplimiento de obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo de los beneficios dimanantes de ese acuerdo. Por consiguiente, concluimos que la República Dominicana, en la medida en que ha actuado de manera incompatible con

determinadas disposiciones del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias, ha anulado o menoscabado beneficios para los reclamantes resultantes de esos acuerdos.

8.3 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1 del ESD, y habiendo constatado que la República Dominicana ha actuado de manera incompatible con determinadas disposiciones del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias, como se expuso anteriormente, recomendamos a la República Dominicana que ponga sus medidas en conformidad con las obligaciones que le corresponden en virtud de esos acuerdos.
