



**UCRANIA - MEDIDAS DE SALVAGUARDIA DEFINITIVAS SOBRE
DETERMINADOS VEHÍCULOS AUTOMÓVILES PARA
EL TRANSPORTE DE PERSONAS**

INFORME DEL GRUPO ESPECIAL

ÍNDICE

	<u>Página</u>
1 INTRODUCCIÓN	10
1.1 Reclamación de Japón	10
1.2 Establecimiento y composición del Grupo Especial	10
1.3 Actuaciones del Grupo Especial.....	11
1.3.1 Aspectos generales	11
1.3.2 Procedimiento de trabajo sobre ICC.....	11
2 ELEMENTOS DE HECHO.....	11
2.1 La medida en litigio	11
2.2 Otros elementos de hecho	11
3 SOLICITUDES DE CONSTATAACIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES.....	13
4 ARGUMENTOS DE LAS PARTES	15
5 ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS.....	15
6 REEXAMEN INTERMEDIO.....	15
6.1 Cuestiones preliminares	15
6.2 Alegaciones relativas a la evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994	16
6.3 Alegaciones relativas al aumento de las importaciones.....	16
6.4 Alegaciones relativas a la amenaza de daño grave.....	17
6.5 Alegaciones relativas a la relación causal	18
6.6 Alegaciones relativas a la aplicación, duración y liberalización de la medida de salvaguardia en litigio.....	18
6.7 Alegaciones al amparo del párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994	19
6.8 Alegaciones relativas a la tramitación de la investigación y al informe de la investigación	19
6.9 Alegaciones relativas a las notificaciones, las consultas previas y el nivel de las concesiones	20
6.10 Conclusiones.....	21
7 CONSTATAACIONES.....	22
7.1 Cuestiones preliminares	22
7.1.1 La medida de salvaguardia en litigio	22
7.1.2 Procedimiento tramitado por las autoridades competentes	23
7.1.3 Aspectos generales de las alegaciones y orden del análisis del Grupo Especial	27
7.1.4 Norma de examen	30
7.1.5 Documentos ucranianos pertinentes	32
7.2 Alegaciones relativas a la evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994	34
7.2.1 Alegaciones al amparo del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.....	35
7.2.1.1 La evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994	35

	<u>Página</u>
7.2.1.2 Evolución imprevista de las circunstancias	39
7.2.1.2.1 La evolución imprevista de las circunstancias alegada en el presente caso	39
7.2.1.2.2 Conexión lógica entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones en términos relativos	45
7.2.1.3 Efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994	46
7.2.1.3.1 Identificación del efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994 pertinentes	46
7.2.1.3.2 Conexión lógica entre el efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994 y el aumento de las importaciones en términos relativos	48
7.2.1.4 Conclusión global	49
7.2.2 Alegación al amparo del párrafo 1 a) del artículo 11	49
7.2.3 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4	49
7.3 Alegaciones relativas al aumento de las importaciones	50
7.3.1 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 2	51
7.3.1.1 El aumento de las importaciones	52
7.3.1.2 "[H]an aumentado en tal cantidad"	52
7.3.1.2.1 Análisis de las tendencias intermedias de las importaciones	52
7.3.1.2.2 Aumento súbito, agudo e importante	57
7.3.1.2.3 Cuantías de las importaciones	60
7.3.1.3 "[L]as importaciones"	61
7.3.1.4 "[E]n condiciones tales"	69
7.3.1.5 Conclusión global	71
7.3.2 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 3, los párrafos 2 a) y 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11, así como el párrafo 1 a) del artículo XIX	71
7.3.2.1 Alegaciones al amparo del párrafo 2 a) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11, así como el párrafo 1 a) del artículo XIX	71
7.3.2.2 Alegaciones al amparo de la última frase del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4	72
7.4 Alegaciones relativas a la amenaza de daño grave	73
7.4.1 Alegación al amparo del párrafo 2 a) del artículo 4	73
7.4.1.1 La determinación de las autoridades competentes	75
7.4.1.2 Análisis de la amenaza de daño grave	77
7.4.1.2.1 "Menoscabo general significativo"	77
7.4.1.2.2 "Clara inminencia"	80
7.4.1.2.3 Evaluación de los factores pertinentes en una determinación de amenaza de daño grave	80
7.4.1.3 El análisis de la amenaza de daño grave efectuado por las autoridades competentes	81
7.4.1.3.1 La parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento	85
7.4.1.3.2 El ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones	86
7.4.1.3.3 Capacidad de los principales países exportadores para generar exportaciones	87

7.4.1.3.4 Factores de daño que conciernen directamente a la situación de la rama de producción nacional.....	89
7.4.1.3.5 Conclusión global	90
7.4.2 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, los párrafos 1 a), 1 b), 2 b) y 2 c) del artículo 4, el párrafo 1 a) del artículo 11, y el párrafo 1 a) del artículo XIX	91
7.4.2.1 Párrafo 1 del artículo 2, párrafos 1 a), 1 b) y 2 b) del artículo 4, párrafo 1 a) del artículo 11 y párrafo 1 a) del artículo XIX	91
7.4.2.2 Párrafo 1 del artículo 3 y párrafo 2 c) del artículo 4	91
7.5 Alegaciones relativas a la relación causal	92
7.5.1 Alegaciones al amparo del párrafo 2 b) del artículo 4	93
7.5.1.1 Demostración de la existencia de una relación de causalidad	93
7.5.1.2 Análisis de la no atribución	99
7.5.2 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, los párrafos 1 a), 1 b), 2 a) y 2 c) del artículo 4, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX	105
7.5.2.1 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 2, los párrafos 1 a), 1 b) y 2 a) del artículo 4, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX	105
7.5.2.2 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.....	105
7.6 Alegaciones relativas a la aplicación, duración y liberalización de la medida de salvaguardia en litigio.....	106
7.6.1 Alegación al amparo de la primera frase del párrafo 4 del artículo 7	107
7.6.2 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 c) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5, el párrafo 1 del artículo 7, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX	111
7.6.2.1 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7	111
7.6.2.1.1 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7 concernientes a "la medida necesaria para facilitar el reajuste".....	111
7.6.2.1.2 Alegación en el marco del párrafo 1 del artículo 5 concerniente a la necesidad de "prevenir o reparar el daño grave"	112
7.6.2.2 Alegaciones al amparo del párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX.....	113
7.6.2.3 Alegaciones al amparo de la última frase del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.....	114
7.7 Alegaciones al amparo del párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994	116
7.8 Alegaciones relativas a la tramitación de la investigación y al informe de la investigación	116
7.8.1 Alegación al amparo de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 3	117
7.8.1.1 Aviso público razonable.....	118
7.8.1.2 Audiencias públicas u otros medios apropiados para presentar pruebas y exponer opiniones, incluida la oportunidad de responder a las comunicaciones de otros	120
7.8.1.3 Conclusión	125
7.8.2 Alegaciones al amparo de la última frase del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.....	125
7.8.3 Alegación al amparo de la primera frase del párrafo 1 del artículo 3	129

Página

7.9 Alegaciones relativas a las notificaciones, las consultas previas y el nivel de las concesiones	131
7.9.1 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 12	131
7.9.1.1 Requisitos en materia de notificación establecidos en el párrafo 1 del artículo 12.....	132
7.9.1.1.1 Alegación al amparo del párrafo 1 a) del artículo 12	133
7.9.1.1.2 Alegaciones al amparo de los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12.....	135
7.9.1.1.2.1 Notificación de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12	137
7.9.1.1.2.2 Notificación de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12	139
7.9.2 Alegación al amparo del párrafo 2 del artículo 12.....	141
7.9.2.1 "Toda la información pertinente"	142
7.9.2.2 La notificación de las autoridades competentes.....	143
7.9.3 Alegación al amparo del párrafo 3 del artículo 12.....	146
7.9.4 Alegación al amparo del párrafo 5 del artículo 12.....	150
7.9.5 Alegación al amparo del párrafo 1 del artículo 8	151
8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	153

LISTA DE ANEXOS**ANEXO A****PROCEDIMIENTO DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL**

Índice		Página
Anexo A-1	Procedimiento de trabajo del Grupo Especial	A-2
Anexo A-2	Procedimiento de trabajo adicional relativo a la información comercial confidencial	A-7

ANEXO B**ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

Índice		Página
Anexo B-1	Resumen integrado de los argumentos del Japón	B-2
Anexo B-2	Resumen integrado de los argumentos de Ucrania	B-20

ANEXO C**ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS**

Índice		Página
Anexo C-1	Resumen integrado de los argumentos de Australia	C-2
Anexo C-2	Resumen integrado de los argumentos de la Unión Europea	C-5
Anexo C-3	Declaración oral de la República de Corea	C-10
Anexo C-4	Resumen integrado de los argumentos de Turquía	C-12
Anexo C-5	Resumen integrado de los argumentos de los Estados Unidos	C-17

ASUNTOS DE LA OMC Y DEL GATT 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 - Medidas relativas a la importación</i>	Informes del Órgano de Apelación, <i>Argentina - Medidas que afectan a la importación de mercancías</i> , WT/DS438/AB/R / WT/DS444/AB/R / WT/DS445/AB/R, adoptados el 26 de enero de 2015
<i>Australia - Salmón</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón</i> , WT/DS18/AB/R, adoptado el 6 de noviembre de 1998
<i>Canadá - Exportaciones de trigo e importaciones de grano</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Canadá - Medidas relativas a las exportaciones de trigo y al trato del grano importado</i> , WT/DS276/AB/R, adoptado el 27 de septiembre de 2004
<i>CE - Banano III (párrafo 5 del artículo 21 - Ecuador II) / CE - Banano III (párrafo 5 del artículo 21 - Estados Unidos)</i>	Informes del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos - Segundo recurso del Ecuador al párrafo 5 del artículo 21 del ESD</i> , WT/DS27/AB/RW2/ECU, adoptado el 11 de diciembre de 2008, y Corr.1 / <i>Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos - Recurso de los Estados Unidos al párrafo 5 del artículo 21 del ESD</i> , WT/DS27/AB/RW/USA y Corr.1, adoptado el 22 de diciembre de 2008
<i>CE - Productos de tecnología de la información</i>	Informes del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas y sus Estados miembros - Trato arancelario otorgado a determinados productos de tecnología de la información</i> , WT/DS375/R / WT/DS376/R / WT/DS377/R, adoptados el 21 de septiembre de 2010
<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/DS207/AB/R
<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, 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 - 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 - Atún II (México)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas relativas a la importación, comercialización y venta de atún y productos de atún</i> , WT/DS381/AB/R, adoptado el 13 de junio de 2012
<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

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 - 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 - 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
<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>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>México - Impuestos sobre los refrescos</i>	Informe del Grupo Especial, <i>México - Medidas fiscales sobre los refrescos y otras bebidas</i> , WT/DS308/R, adoptado el 24 de marzo de 2006, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS308/AB/R
<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>República Dominicana - Medidas de salvaguardia</i>	Informe del Grupo Especial, <i>República Dominicana - Medidas de salvaguardia sobre las importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular</i> , WT/DS415/R, WT/DS416/R, WT/DS417/R, WT/DS418/R y Add.1, adoptado el 22 de febrero de 2012

ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE INFORME

Abreviatura	Descripción
Acuerdo Antidumping	Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
Acuerdo SMC	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
Acuerdo sobre la OMC	Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio
Aviso de 14 de marzo de 2013	Aviso relativo a la aplicación de medidas de salvaguardia sobre las importaciones en Ucrania de automóviles de turismo con independencia del país de origen o de exportación, publicado en el "Uryadovyi Kuryer" N° 48, de 14 de marzo de 2013
Comisión	Comisión Interministerial de Comercio Exterior de Ucrania
Constataciones Fundamentales	Constataciones Fundamentales del Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio de Ucrania, basadas en una investigación especial sobre la importación de automóviles de turismo en Ucrania con independencia del país de origen y de exportación
ESD	Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la Solución de diferencias
GATT de 1994	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
ICC	Información comercial confidencial
Ley sobre Salvaguardias	Ley de Ucrania sobre la aplicación de medidas de salvaguardia contra las importaciones en Ucrania, 22 de diciembre de 1998, N° 332-XIV
Ministerio	Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio de Ucrania
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSD	Órgano de Solución de Diferencias
<i>Shorter Oxford Dictionary (1993)</i>	<i>New Shorter Oxford English Dictionary</i> , 1993 (cuarta edición), volúmenes 1 y 2
<i>Shorter Oxford Dictionary (2002)</i>	<i>New Shorter Oxford English Dictionary</i> , 2002 (quinta edición), volúmenes 1 y 2
<i>Shorter Oxford Dictionary (2007)</i>	<i>New Shorter Oxford English Dictionary</i> , 2007 (sexta edición), volúmenes 1 y 2

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Reclamación del Japón

1.1. El 30 de octubre de 2013 el Japón solicitó la celebración de consultas con Ucrania 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 párrafo 1 del artículo XXII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 ("GATT de 1994") y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a la medida de salvaguardia definitiva¹ impuesta por Ucrania a las importaciones de determinados vehículos automóviles para el transporte de personas y a la investigación que dio lugar a la imposición de dicha medida.² La Unión Europea y la Federación de Rusia solicitaron, el 13 y el 14 de noviembre de 2013, respectivamente, asociarse a las consultas de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 11 del artículo 4 del ESD.³ El 29 de noviembre de 2013 Ucrania comunicó al OSD que había aceptado las solicitudes de asociación a las consultas presentadas por la Unión Europea y la Federación de Rusia.⁴

1.2. Las consultas tuvieron lugar el 29 de noviembre de 2013 y el 21 de enero de 2014, pero no lograron resolver la diferencia.

1.2 Establecimiento y composición del Grupo Especial

1.3. En su reunión de 26 de marzo de 2014 el OSD, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del ESD, estableció un grupo especial atendiendo a la solicitud formulada por el Japón en el documento WT/DS468/5.⁵

1.4. 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 el Japón en el documento WT/DS468/5 y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos.⁶

1.5. El 10 de junio de 2014 el Japón pidió al Director General que estableciera la composición del Grupo Especial conforme a lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 8 del ESD. Dicho párrafo dispone lo siguiente:

Si no se llega a un acuerdo sobre los integrantes dentro de los 20 días siguientes a la fecha del establecimiento del grupo especial, a petición de cualquiera de las partes, el Director General, en consulta con el Presidente del OSD y con el Presidente del Consejo o Comité correspondiente, establecerá la composición del grupo especial, nombrando a los integrantes que el Director General considere más idóneos con arreglo a las normas o procedimientos especiales o adicionales previstos al efecto en el acuerdo o acuerdos abarcados a que se refiera la diferencia, después de consultar a

¹ El Japón sostiene que deberíamos referirnos a "medidas de salvaguardia", en plural. A su juicio, hay dos medidas en litigio, ya que Ucrania ha impuesto dos tipos de derechos distintos para vehículos automóviles para el transporte de personas de distinta cilindrada. Convenimos en que Ucrania ha impuesto distintos tipos para distintas categorías de vehículos automóviles para el transporte de personas, y observamos asimismo que los documentos que contienen las decisiones pertinentes aluden a "medidas de salvaguardia" en plural. No obstante, los distintos tipos de derechos se impusieron en la misma fecha en virtud de una sola decisión cuyos parámetros, entre ellos la duración, la fecha de aplicación, etc., son por lo demás idénticos, y se basan también en la misma constatación de existencia de daño o amenaza de daño a causa del aumento de las importaciones y en la misma decisión concerniente a la imposición de derechos adicionales por razones de interés nacional. Observamos asimismo que nuestras constataciones en esta diferencia son las mismas para todas las categorías de vehículos automóviles para el transporte de personas abarcadas por la medida en litigio. Por consiguiente, a efectos de simplicidad preferimos referirnos siempre a la "medida de salvaguardia" en litigio en todo el informe, en el entendimiento de que esta establece tipos de derechos diferentes para distintas categorías de vehículos automóviles para el transporte de personas.

² Véase el documento WT/DS468/1.

³ Véanse los documentos WT/DS468/2 y WT/DS468/3.

⁴ Véase el documento WT/DS468/4.

⁵ Véase el documento WT/DSB/M/343.

⁶ Véase el documento WT/DS468/6.

las partes en ella. El Presidente del OSD comunicará a los Miembros la composición del grupo especial así nombrado a más tardar 10 días después de la fecha en que haya recibido dicha petición.

1.6. El 20 de junio de 2014 el Director General, en consecuencia, estableció el Grupo Especial con la siguiente composición:

Presidente: Sr. William Davey

Miembros: Sr. Felipe Hees
Sr. Chang-fa Lo

1.7. Australia, Corea, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, la India, Turquía y la Unión Europea se han reservado su derecho a participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.

1.3 Actuaciones del Grupo Especial

1.3.1 Aspectos generales

1.8. Tras consultar a las partes, el Grupo Especial adoptó el 29 de julio de 2014 su procedimiento de trabajo⁷ y su calendario.

1.9. El Grupo Especial celebró una primera reunión sustantiva con las partes los días 29 y 30 de septiembre de 2014. El 30 de septiembre de 2014 tuvo lugar una sesión con los terceros. El Grupo Especial celebró una segunda reunión sustantiva con las partes los días 17 y 18 de noviembre de 2014. El 5 de diciembre de 2014 el Grupo Especial dio traslado a las partes de la parte expositiva de su informe. El Grupo Especial dio traslado a las partes de su informe provisional el 12 de febrero de 2015. El Grupo Especial dio traslado a las partes de su informe definitivo el 18 de marzo de 2015.

1.3.2 Procedimiento de trabajo sobre ICC

1.10. A solicitud de Ucrania y tras consultar a ambas partes, el Grupo Especial adoptó, el 8 de agosto de 2014, un procedimiento adicional para la protección de la ICC.⁸

2 ELEMENTOS DE HECHO

2.1 La medida en litigio

2.1. La presente diferencia concierne a la medida de salvaguardia definitiva impuesta por Ucrania sobre las importaciones en Ucrania de determinados vehículos automóviles para el transporte de personas y a la investigación que desembocó en la imposición de esa medida.

2.2 Otros elementos de hecho

2.2. A raíz de una reclamación interpuesta por la Asociación de fabricantes de automóviles de Ucrania "Ukravtoprom" en nombre de tres fabricantes de automóviles ucranianos (VO KrASZ LLC, ZAZ CJSC, Eurocar CJSC), la Comisión Interministerial de Comercio Exterior de Ucrania adoptó, el 30 de junio de 2011, la Decisión N° SP-259/2011/4402-27, relativa a la iniciación y tramitación de la investigación en materia de salvaguardias sobre las importaciones de automóviles de turismo en Ucrania, con independencia del país de origen y de exportación.

2.3. El período de investigación abarcó tres años, a saber, 2008-2010, con una evaluación adicional de determinados factores correspondientes a la primera mitad de 2011.

⁷ Véase el Procedimiento de trabajo del Grupo Especial en el anexo A-1.

⁸ Véase el Procedimiento de trabajo adicional sobre ICC en el anexo A-2.

2.4. El 2 de julio de 2011, tras la publicación de la Decisión de 30 de junio de la Comisión en el *Uryadovyi Kuryer* N° 118, de 2 de julio de 2011, la investigación en materia de salvaguardias se inició formalmente. La investigación fue realizada por el Ministerio de conformidad con la Ley sobre Salvaguardias de Ucrania.

2.5. El 13 de julio de 2011, la iniciación de la investigación en materia de salvaguardias se notificó⁹ a la OMC de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 a) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

2.6. El 6 de marzo de 2012, la Comisión aprobó la Decisión N° SP-272/2012/4423-08, por la que la investigación en materia de salvaguardias se prorrogaba 60 días de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley sobre Salvaguardias. El Aviso concerniente a esa Decisión se publicó en el Diario Oficial de Ucrania, el *Uryadovyi Kuryer*, el 7 de marzo de 2012.

2.7. El 11 de abril de 2012 el Ministerio dio traslado al Japón y a varios otros países exportadores de sus Constataciones Fundamentales, basadas en los resultados de la investigación en materia de salvaguardias. El Ministerio propuso que se impusiera una medida de salvaguardia en forma de un derecho de salvaguardia a un nivel del 6,46% para los vehículos automóviles para el transporte de personas de cilindrada superior a 1.000 cm³ pero inferior o igual a 1.500 cm³, y del 15,1% para los vehículos automóviles para el transporte de personas de cilindrada superior a 1.500 cm³ pero inferior o igual a 2.200 cm³.

2.8. El 28 de abril de 2012, la Comisión adoptó la Decisión N° SP-275/2012/4423-08 relativa a la imposición de medidas de salvaguardia sobre las importaciones en Ucrania de automóviles de turismo con independencia del país de origen o de exportación de 28 de abril de 2012 (en lo sucesivo denominada la "Decisión"). El 14 de marzo de 2013 se publicó en el *Uryadovyi Kuryer* N° 48 un Aviso relativo a la aplicación de medidas de salvaguardia sobre las importaciones en Ucrania de automóviles de turismo con independencia del país de origen. La medida de salvaguardia, en forma de un derecho de salvaguardia, se impuso con los siguientes tipos: 6,46% para los vehículos automóviles para el transporte de personas de cilindrada superior a 1.000 cm³ pero inferior o igual a 1.500 cm³, y 12,95% para los vehículos automóviles para el transporte de personas de cilindrada superior a 1.500 cm³ pero inferior o igual a 2.200 cm³. La medida entró el vigor 30 días después de su publicación oficial, con una duración de tres años.

2.9. De conformidad con el artículo 21 de la Ley sobre Salvaguardias la medida de salvaguardia arriba citada no se aplicaba a las importaciones en Ucrania del producto de que se trata originario de los siguientes países Miembros de la OMC: Angola, Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Chad, Congo, Djibouti, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Islas Salomón, Lesotho, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, República Centroafricana, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Tanzania, Togo, Uganda y Zambia.

2.10. El 21 de marzo de 2013, Ucrania presentó a la OMC, de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y con el párrafo 1 c) del artículo 12 y la nota 2 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias¹⁰, una notificación de constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones.

2.11. En virtud de la Decisión N° SP-306/2014/4423-06, de 12 de febrero de 2014, la Comisión decidió liberalizar progresivamente la medida de salvaguardia conforme al siguiente calendario:

- a. Para automóviles de cilindrada superior a 1.000 cm³ pero inferior o igual a 1.500 cm³, clasificados en el código de la UKTZED¹¹ 8703 22 10 00:
 - i. en un plazo de 12 meses a contar desde el día de la aplicación de la medida: 4,31%;
 - ii. en un plazo de 24 meses a contar desde el día de la aplicación de la medida: 2,15%.

⁹ Documento G/SG/N/6/UKR/9 de la OMC.

¹⁰ Documento G/SG/N/8/UKR/3-G/SG/N/10/UKR/3-G/SG/N/11/UKR/1 de la OMC.

¹¹ Código de la clasificación ucraniana de productos que son objeto de actividad económica exterior ("Código de Aduanas de Ucrania").

b. Para automóviles de cilindrada superior a 1.500 cm³ pero inferior o igual a 2.200 cm³, clasificados en el código de la UKTZED 8703 23 19 10:

- i. en un plazo de 12 meses a contar desde el día de la aplicación de la medida: 8,63%;
- ii. en un plazo de 24 meses a contar desde el día de la aplicación de la medida: 4,32%.

2.12. En el *Uryadovyi Kuryer* N° 57, de 28 de marzo de 2014, se publicó un aviso concerniente a esa Decisión. La Decisión sobre liberalización entró en vigor en la fecha de su publicación.

2.13. Esa Decisión se notificó al Comité de Salvaguardias el 28 de marzo de 2014.¹²

3 SOLICITUDES DE CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES

3.1. El Japón solicita que el Grupo Especial:

- a. *constate* que la medida de salvaguardia adoptada por Ucrania es incompatible con las obligaciones que corresponden a ese país en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, y en particular con:
 - i. el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque Ucrania no publicó un informe en el que se enunciaran sus constataciones y las conclusiones fundamentadas a que se había llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho y un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados;
 - ii. el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque Ucrania no realizó una investigación adecuada que incluyera un aviso público razonable a todas las partes interesadas y diera a estas la oportunidad de presentar pruebas y exponer sus opiniones;
 - iii. el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque Ucrania no demostró la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias"; no demostró la existencia de una conexión lógica entre el aumento de las importaciones y una "evolución imprevista de las circunstancias"; y no formuló constataciones y conclusiones razonadas y adecuadas por lo que respecta a una "evolución imprevista de las circunstancias";
 - iv. el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque Ucrania no demostró y evaluó el efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994 y la manera en que ese efecto había dado lugar a un aumento de las importaciones; y no formuló constataciones y conclusiones razonadas y adecuadas por lo que respecta al supuesto efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994;
 - v. el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, los párrafos 2 a) y 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque Ucrania no demostró que el aumento de las importaciones era resultado de una evolución imprevista de las circunstancias y del efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994; no demostró en forma compatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias que las importaciones habían aumentado; y no formuló constataciones y conclusiones razonadas y adecuadas por lo que respecta al aumento de las importaciones;

¹² Documento G/SG/N/8/UKR/3/Suppl.1-G/SG/N/10/UKR/3/Suppl.2-G/SG/N/11/UKR/1/Suppl.1 de la OMC.

-
- vi. el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, los párrafos 1 a), 1 b), 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque Ucrania no examinó todos los factores de daño pertinentes; y no formuló constataciones y conclusiones razonadas y adecuadas sobre la manera en que los hechos respaldaban su determinación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave;
 - vii. el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, los párrafos 1 a), 1 b), 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque Ucrania no demostró la existencia de una relación de causalidad entre el supuesto aumento de las importaciones y el supuesto daño grave o amenaza de daño grave; no hizo un análisis adecuado de la no atribución; y no formuló constataciones y conclusiones razonadas y adecuadas por lo que respecta a la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el supuesto daño grave o amenaza de daño grave y la no atribución a otros factores;
 - viii. el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 c) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5, los párrafos 1 y 4 del artículo 7 y el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque Ucrania no aplicó la medida de salvaguardia "solo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste"; no liberalizó progresivamente la medida de salvaguardia presentando un calendario de liberalización progresiva pertinente; y no formuló constataciones y conclusiones razonadas y adecuadas sobre por qué la medida era necesaria para prevenir o reparar el supuesto daño grave;
 - ix. el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994, porque Ucrania, en virtud de la medida de salvaguardia ilegítima en litigio, impone derechos que son superiores a los establecidos en su Lista;
 - x. los párrafos 1 y 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque Ucrania no hizo inmediatamente una notificación al Comité de Salvaguardias al iniciar la investigación en materia de salvaguardias, hacer una constatación de existencia de daño grave y adoptar una decisión de aplicar medidas de salvaguardia, y porque la notificación inicial hecha por Ucrania no incluía "toda la información pertinente", como requiere el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias;
 - xi. el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque Ucrania no dio una oportunidad adecuada para celebrar consultas previas sobre la medida de salvaguardia propuesta y porque las consultas que tuvieron lugar en abril de 2012 no satisfacían los requisitos establecidos en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias;
 - xii. el párrafo 5 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque Ucrania no notificó inmediatamente al Consejo del Comercio de Mercancías los resultados de cualesquiera de las consultas a que se hace referencia en el artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias;
 - xiii. el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque Ucrania no procuró mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente entre Ucrania y el Japón en virtud del GATT de 1994, conforme a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo;
- b. *recomiende* que el OSD, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 19 del ESD, pida a Ucrania que ponga su medida en conformidad con las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994; y
 - c. *sugiera*, conforme a lo dispuesto en la segunda frase del párrafo 1 del artículo 19 del ESD, que Ucrania revoque su medida de salvaguardia.

3.2. Ucrania solicita al Grupo Especial que rechace en su totalidad todas las reclamaciones formuladas por el Japón en la presente diferencia.

4 ARGUMENTOS DE LAS PARTES

4.1. Los argumentos de las partes figuran en los resúmenes integrados que facilitaron al Grupo Especial conforme a lo dispuesto en el párrafo 19 del Procedimiento de trabajo adoptado por este (véanse los anexos B-1 y B-2).

5 ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

5.1. Los argumentos de Corea figuran en su declaración oral, y los de Australia, los Estados Unidos, Turquía y la Unión Europea en los resúmenes que esos países proporcionaron conforme a lo dispuesto en el párrafo 20 del Procedimiento de trabajo adoptado por el Grupo Especial (véanse los anexos C-1, C-2, ...). La India y la Federación de Rusia no presentaron al Grupo Especial argumentos escritos u orales.

6 REEXAMEN INTERMEDIO

6.1. El 12 de febrero de 2015 el Grupo Especial presentó a las partes su informe provisional. El 24 de febrero de 2015, el Japón y Ucrania presentaron por escrito sendas peticiones de que se reexaminaran aspectos concretos del informe provisional y observaciones. Ninguna de las partes solicitó que se celebrara una reunión de reexamen intermedio. El 3 de marzo de 2015, el Japón presentó observaciones sobre las solicitudes de examen y las observaciones de Ucrania. Ucrania no presentó observaciones sobre las solicitudes de examen y las observaciones del Japón.

6.2. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 15 del ESD, en la presente sección del informe del Grupo Especial se expone su respuesta a las peticiones formuladas por las partes en la etapa intermedia de reexamen. El Grupo Especial ha modificado aspectos de su informe teniendo en cuenta las observaciones de las partes cuando lo ha considerado oportuno, como se explica *infra*. Las referencias que se hacen en esta sección a secciones, números de párrafo y notas de pie de página se refieren al informe provisional.

6.3. Además de las modificaciones que se indican a continuación, el Grupo Especial también ha corregido varios errores tipográficos y otros errores no sustantivos a lo largo del informe, incluidos los identificados por las partes.

6.4. A fin de facilitar la comprensión de las observaciones formuladas en el marco del reexamen intermedio y las modificaciones introducidas, la siguiente sección se ha estructurado siguiendo la organización de la sección de constataciones del presente informe (sección 7), y las peticiones de reexamen formuladas por las partes, así como sus observaciones, se examinan consecutivamente de acuerdo con los números de los párrafos que suscitaron las observaciones.

6.1 Cuestiones preliminares

6.5. En relación con el párrafo 3.1, el Japón observa que el Grupo Especial decidió utilizar la expresión "medida de salvaguardia" en singular en todo el informe provisional. Sin embargo, el Japón aduce que, a los efectos de describir la alegación del Japón en el párrafo 3.1, la expresión "medida de salvaguardia" debería aparecer en plural.

6.6. El Grupo Especial recuerda que su preferencia por utilizar la expresión "medida de salvaguardia" en singular se examina y explica en detalle en la nota 18. En aras de la simplicidad y la coherencia, también preferimos utilizar una sola forma en todo nuestro informe. No obstante, en respuesta a la observación del Japón, hemos desplazado la nota 18 al párrafo 1.1, en que la expresión "medida de salvaguardia" aparece por primera vez en el informe.

6.7. En relación con el párrafo 7.6, el Japón solicita que el Grupo Especial haga un cambio en la fecha de publicación de la Decisión N° SP-259/2011/4402-27 y otro respecto del uso de una palabra en la descripción del producto de que se trata.

6.8. El Grupo Especial ha introducido los cambios apropiados en la primera frase y los apartados a) y b) del párrafo 7.6.

6.9. En relación con el apartado viii del párrafo 7.15, el Japón sugiere que se utilicen los mismos términos que el apartado viii del párrafo 3.1, con inclusión de la frase "presentando un calendario de liberalización progresiva pertinente", que no aparece en el párrafo 7.15.

6.10. El Grupo Especial ha introducido los cambios solicitados.

6.11. En relación con la sección 7.1.5, y en particular los párrafos 7.29 a 7.37, Ucrania observa que "mantiene" su posición en cuanto a la cuestión de si las Constataciones Fundamentales forman parte del informe publicado del Ministerio. Ucrania sostiene que no hay razón para creer que la publicación en el diario oficial *Uryadovyi Kuryer* sea el único método legalmente aceptado de publicación previsto en la Ley sobre Salvaguardias de Ucrania. Añade que el *Uryadovyi Kuryer* se reserva únicamente para los avisos sobre las decisiones de la Comisión. Además, Ucrania sostiene que las Constataciones Fundamentales se transmitieron a todos los Miembros de la OMC interesados y que en consecuencia formaban parte del expediente público de la investigación y podían solicitarse por escrito al Ministerio. Ucrania no solicita ningún cambio específico.

6.12. El Japón responde que el Grupo Especial ya ha desestimado los argumentos de Ucrania sobre las Constataciones Fundamentales en el párrafo 7.36. Según el Japón, las observaciones de Ucrania no justifican ninguna modificación de las constataciones del Grupo Especial que figuran en la sección 7.1.5.

6.13. El Grupo Especial señala que en el párrafo 7.36 se examina en detalle esta cuestión. Incluso si fuera correcto, como ahora afirma Ucrania, que de conformidad con la legislación nacional de Ucrania las Constataciones Fundamentales no podían publicarse en el *Uryadovyi Kuryer*, esto no demuestra que Ucrania cumpliera su obligación de publicarlas de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por consiguiente, aunque no hemos modificado nuestra constatación al respecto, a la luz del argumento de Ucrania sobre el *Uryadovyi Kuryer* hemos suprimido la referencia a las disposiciones jurídicas de Ucrania en la cuarta frase del párrafo 7.36.

6.2 Alegaciones relativas a la evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994

6.14. En relación con la sección 7.2, Ucrania observa que mantiene su posición de que la evolución imprevista de las circunstancias en el presente caso consistía en la crisis financiera y económica mundial, y no los múltiples factores diferentes citados por el Grupo Especial en esta sección. Ucrania no solicita ningún cambio específico.

6.15. El Japón responde declarando que las observaciones de Ucrania deberían desestimarse, puesto que son en esencia una repetición de los argumentos que Ucrania ya ha presentado a lo largo de las actuaciones del Grupo Especial y han sido desestimados por el Grupo Especial.

6.16. El Grupo Especial no ha hecho ningún cambio, puesto que los "múltiples factores diferentes" a que Ucrania hace referencia han sido identificados por la propia Ucrania a lo largo de las actuaciones.

6.3 Alegaciones relativas al aumento de las importaciones

6.17. En relación con el párrafo 7.194, el Japón sugiere que el Grupo Especial inserte en la segunda frase del párrafo uno de sus argumentos, a fin de reflejar más plenamente la posición del Japón.

6.18. El Grupo Especial ha introducido el cambio solicitado.

6.19. En relación con la sección 7.3.1.1, y en particular los párrafos 7.145 y 7.147 respecto de la "importancia" del aumento de las importaciones en términos relativos, Ucrania observa que abordar plenamente la prescripción de establecer la "importancia" del aumento de las importaciones podría resultar en una infracción de las obligaciones de confidencialidad previstas en el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias a que se hace referencia en las

comunicaciones de Ucrania al Grupo Especial. En particular, Ucrania considera que proporcionar las cifras exactas de la proporción original entre la producción nacional y las importaciones podría hacer fácilmente accesible la información confidencial sobre la producción nacional. Ucrania no solicita ningún cambio específico.

6.20. El Japón sostiene que las observaciones de Ucrania deben desestimarse. Según el Japón, Ucrania no impugna las cifras proporcionadas por el Grupo Especial en la sección 7.3.1.1, sino que repite sus argumentos relativos a la confidencialidad de los datos sobre las importaciones y la producción nacional. El Japón aduce que el Grupo Especial ya ha tenido en cuenta estos argumentos, como se refleja en la nota 142.

6.21. El Grupo Especial recuerda que en los párrafos 7.147 y 7.148 determinó que las autoridades competentes no han demostrado, mediante explicaciones razonadas, que el aumento en términos relativos fue lo bastante importante. De hecho, en el Aviso de 14 de marzo de 2013, las autoridades competentes ni siquiera describieron el aumento en términos relativos en litigio como "importante". En el párrafo 7.147 también observamos que "[s]in información adicional o explicaciones pertinentes" (sin cursivas en el original) la referencia al aumento del 37,9% no es suficiente por sí sola para demostrar la "importancia" necesaria, y explicamos nuestro punto de vista. Por consiguiente, no dijimos, ni deseamos dar a entender, que Ucrania solo podía demostrar la importancia del aumento en términos relativos revelando información confidencial en la determinación. No obstante, a la luz de la observación de Ucrania hemos añadido algunas aclaraciones al final del párrafo 7.147.

6.4 Alegaciones relativas a la amenaza de daño grave

6.22. En relación con la sección 7.4.1.1, Ucrania plantea una preocupación por el hecho de que "respetar plenamente las recomendaciones del Grupo Especial sobre el análisis del aumento de las importaciones pueda exigir la infracción de las disposiciones del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo [sobre Salvaguardias]". Según Ucrania, la publicación de información sobre el nivel de la cuota de mercado de las importaciones que han aumentado y el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones corre el riesgo de revelar información que la rama de producción nacional ha alegado que es confidencial. Sin embargo, Ucrania no solicita ningún cambio específico en esta sección.

6.23. El Japón observa que la sección 7.4.1.1 se ocupa de una cuestión diferente. Además, señala que el Grupo Especial ya ha tomado en consideración los argumentos de Ucrania sobre la confidencialidad, en particular en el párrafo 7.251.

6.24. El Grupo Especial observa que la preocupación de Ucrania guarda relación con la sección 7.4.1.3. En la sección 7.4.1.3 no afirmamos que la información confidencial deba divulgarse para hacer una constatación de amenaza de daño grave compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. De conformidad con lo dispuesto en el propio párrafo 2 del artículo 3, normalmente es posible proporcionar un resumen significativo de la información confidencial que no entre en conflicto con la prescripción de confidencialidad del párrafo 2 del artículo 3. Un análisis y una determinación basados en ese resumen no confidencial pueden ser suficientes para demostrar que se han satisfecho las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹³

6.25. Por lo que respecta a las cuantías del aumento, el Japón señala correctamente que esta cuestión ya se aborda en el párrafo 7.251. En lo que se refiere al ritmo del aumento de las importaciones, no vemos de qué manera nuestras constataciones exigirían o podrían exigir una infracción de la obligación de confidencialidad impuesta por el párrafo 2 del artículo 3 por parte de las autoridades competentes ucranianas. Como observamos en el párrafo 7.251, el propio Aviso se refiere a la disminución de las importaciones en términos absolutos, del 71%, y al aumento de las importaciones en términos relativos, del 38%, de modo que las autoridades competentes de Ucrania no consideraron que esta información fuera confidencial.

6.26. En cuanto a la "parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento", hemos examinado el párrafo 7.249 a la luz de la observación de Ucrania y hemos constatado que

¹³ En particular si la existencia y ubicación de la información confidencial justificante en el expediente de la investigación se identifica en el informe público, aunque la información confidencial en sí misma no lo esté.

era apropiado, en aras de una mayor claridad y exhaustividad, desarrollar en mayor medida ese párrafo y añadir dos párrafos adicionales.

6.5 Alegaciones relativas a la relación causal

6.27. En relación con el párrafo 7.291, el Japón solicita que se suprima la palabra "únicamente" de la primera frase del párrafo, para evitar dar a entender que, a juicio del Japón, la coincidencia temporal entre el aumento de las importaciones y el menoscabo de la rama de producción nacional no tiene ninguna importancia. El Japón observa que esa no es su posición.

6.28. El Grupo Especial ha introducido el cambio solicitado en el párrafo 7.291.

6.6 Alegaciones relativas a la aplicación, duración y liberalización de la medida de salvaguardia en litigio

6.29. En relación con los párrafos 7.355 a 7.359, el Japón sostiene que, contrariamente a lo que se afirma en las constataciones del Grupo Especial, no adujo que el hecho de no "notificar" un calendario para la liberalización progresiva de conformidad con el párrafo 2 del artículo 12 da como resultado necesariamente una incompatibilidad con el párrafo 4 del artículo 7.¹⁴ El Japón sostiene que no puede excluirse que, aunque un Miembro no notifique el calendario para la liberalización progresiva según lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 12, cumpla no obstante el párrafo 4 del artículo 7. El Japón observa que lo que adujo es que el párrafo 2 del artículo 12 confirma que la prescripción incluida en el párrafo 4 del artículo 7 de prever la liberalización progresiva tiene que satisfacerse cuando se aplica la medida de salvaguardia. Por estas razones, el Japón solicita que el Grupo Especial modifique los párrafos 7.355 a 7.359 para que reflejen correctamente sus argumentos.

6.30. El Grupo Especial ha introducido las modificaciones oportunas en los párrafos 7.355 a 7.359 para reflejar más claramente que los argumentos del Japón se refieren al hecho de no prever un calendario para la liberalización progresiva antes de que la medida sea aplicada y no únicamente al hecho de no notificar tal calendario antes de que la medida sea aplicada.

6.31. En relación con el párrafo 7.372, el Japón sostiene que no adujo que "el hecho de que no se hubiera *notificado* un calendario de conformidad con los párrafos 1 y 2 del artículo 12 demuestra por sí solo que un Miembro ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7" (sin cursivas en el original). Por consiguiente, el Japón sugiere que se corrija esta frase para reflejar exactamente sus argumentos.

6.32. El Grupo Especial ha introducido el cambio solicitado para reflejar más exactamente el argumento del Japón.

6.33. En relación con los párrafos 7.360 a 7.363, donde el Grupo Especial examina la cuestión de "si Ucrania ha actuado de manera incompatible con el párrafo 4 del artículo 7 porque en la fecha de establecimiento de este Grupo Especial no había liberalizado la medida de salvaguardia", el Japón aduce que el Grupo Especial no examina el argumento planteado por el Japón en los párrafos 56 y 57 de sus observaciones sobre las respuestas de Ucrania a las preguntas del Grupo Especial sobre si el Grupo Especial puede examinar una medida que no existía en el momento de su establecimiento. El Japón no solicita ningún cambio específico.

6.34. El Grupo Especial recuerda que el 12 de febrero de 2014 las autoridades competentes adoptaron la Decisión N° SP-306/2014/4423-06, en la que se preveía la liberalización progresiva de la medida de salvaguardia en litigio. Aunque esa decisión se publicó y entró en vigor el 28 de marzo de 2014, dos días después de la fecha de establecimiento de este Grupo Especial, la decisión se adoptó antes de esa fecha. Observamos además que el Japón, en los párrafos 56 y 57 de sus observaciones sobre las respuestas de Ucrania a las preguntas del Grupo Especial, también aduce que las acciones de una parte demandada posteriores al establecimiento de un grupo especial pueden tenerse en cuenta como pruebas para examinar la compatibilidad con las normas de la OMC de la medida en litigio. No obstante, a la luz de la observación del Japón hemos suprimido la primera frase del párrafo 7.362.

¹⁴ Respuesta del Japón a la pregunta 22 del Grupo Especial.

6.35. En relación con la sección 7.6.1, Ucrania reconoce los argumentos del Grupo Especial respecto de la aplicación y liberalización de su medida de salvaguardia en virtud del párrafo 1 del artículo 5 y los párrafos 1 y 4 del artículo 7. Ucrania está completamente de acuerdo en que las obligaciones previstas en el párrafo 4 del artículo 7 y el párrafo 2 del artículo 12 están estrechamente vinculadas pero no son similares. Observa además, en relación con la sección 7.6.2, que el párrafo 4 del artículo 7, que dispone la obligación de liberalizar progresivamente una medida de salvaguardia, es distinto e independiente de las obligaciones impuestas por el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7, que se refieren al alcance de la medida de salvaguardia. Ucrania no solicita ningún cambio específico.

6.36. El Japón afirma que no ve qué es lo que Ucrania pide que examine el Grupo Especial, puesto que las observaciones de Ucrania expresan su acuerdo con las constataciones del Grupo Especial.

6.37. El Grupo Especial no ha introducido ningún cambio en respuesta a la observación de Ucrania.

6.7 Alegaciones al amparo del párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994

6.38. En relación con el párrafo 7.393, el Japón considera que examinar su alegación al amparo del párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994 es importante porque ese artículo constituye la obligación fundamental que Ucrania ha infringido al invocar el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias. El Japón aduce además que cualquier medida de cumplimiento adoptada por Ucrania debe ser plenamente compatible con esta obligación fundamental. El Japón no solicita ningún cambio específico.

6.39. El Grupo Especial no ha modificado el párrafo 7.393. No estamos convencidos de que una constatación sobre la compatibilidad de la medida de salvaguardia de Ucrania con el párrafo 1 b) del artículo II sea necesaria para permitir que el OSD formule recomendaciones y resoluciones suficientemente precisas. En la mayoría de los informes de grupos especiales que se han ocupado de diferencias relativas a medidas de salvaguardia, la parte reclamante o bien no hizo una alegación al amparo del párrafo 1 b) del artículo II¹⁵ o bien hizo una alegación al amparo del párrafo 1 b) del artículo II de manera subsidiaria a alegaciones formuladas al amparo del artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁶ En una ocasión la parte reclamante formuló una alegación al amparo del párrafo 1 b) del artículo II y el Grupo Especial ejerció la economía procesal con respecto a esa alegación, puesto que no se consideró necesaria una constatación para permitir que el OSD formulara recomendaciones y resoluciones suficientemente precisas.¹⁷

6.8 Alegaciones relativas a la tramitación de la investigación y al informe de la investigación

6.40. En relación con el párrafo 7.410, el Japón solicita que el Grupo Especial suprima la referencia a la ausencia de preocupaciones específicas planteadas por el Japón en la última frase de ese párrafo. El Japón aduce que sí planteó preocupaciones específicas en sus comunicaciones al Grupo Especial. Observa que durante las actuaciones señaló que las autoridades competentes solo habían facilitado al Japón información muy limitada incluida en el Aviso de iniciación, lo que llevó al Japón a presentar únicamente observaciones breves de carácter general. Además, el Japón recuerda su declaración de que ni en el Aviso de iniciación ni en ningún otro documento se especifica la fecha de inicio del período de investigación.

6.41. El Grupo Especial ha suprimido la referencia en cuestión de la última frase del párrafo 7.410. Después de examinar los párrafos 7.404 a 7.412 a la luz de la observación del Japón, también hemos suprimido las frases tercera y cuarta del párrafo 7.411, puesto que se referían a un argumento más amplio que el planteado por el Japón.

¹⁵ Véanse, por ejemplo, los informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, *Argentina - Duraznos en conserva*, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, *Argentina - Calzado* y *Corea - Productos lácteos*.

¹⁶ Véase el informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafo 7.110.

¹⁷ Véase el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.280.

6.42. En relación con el párrafo 7.431, el Japón solicita que el Grupo Especial añada una frase después de la tercera frase, para hacer referencia a su respuesta a una pregunta del Grupo Especial.

6.43. El Grupo Especial ha añadido la frase propuesta al párrafo 7.431, en el que se resumen los argumentos del Japón.

6.44. En relación con las secciones 7.8.1 y 7.8.2, Ucrania reconoce las conclusiones del Grupo Especial respecto de las obligaciones procesales en virtud del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 4. Ucrania mantiene que su Ministerio facilitó a todas las partes interesadas, incluido el Japón, la información requerida y, en consecuencia, cumplió el requisito relativo al aviso público razonable. Ucrania está plenamente de acuerdo en que no era necesario poner a disposición de las partes interesadas ninguna información adicional a la facilitada durante la investigación y en los avisos pertinentes y las Constataciones Fundamentales. Además, Ucrania observa que se dio a las partes interesadas pleno acceso a toda la información no confidencial de que disponía el Ministerio (con inclusión de los argumentos y las comunicaciones de las demás partes interesadas).

6.45. El Japón sostiene que, contrariamente a las observaciones de Ucrania, el Grupo Especial no ha constatado que no sea necesario poner a disposición de las partes interesadas ninguna información adicional a la facilitada durante la investigación y en los avisos pertinentes y las Constataciones Fundamentales. Observa además que el Grupo Especial no ha constatado que se diera a las partes interesadas pleno acceso a toda la información no confidencial de que disponía el Ministerio.

6.46. El Grupo Especial no ha introducido ningún cambio en respuesta a la observación de Ucrania.

6.9 Alegaciones relativas a las notificaciones, las consultas previas y el nivel de las concesiones

6.47. En relación con la nota 506, el Japón solicita que el Grupo Especial añada una referencia a la respuesta del Japón a la pregunta 106 del Grupo Especial, ya que los argumentos a los que ya se hace referencia en la nota 506 se reiteraron en esa respuesta.

6.48. El Grupo Especial ha introducido los cambios oportunos en la nota 506.

6.49. En relación con la sección 7.9.1.1.1, Ucrania observa que no disponía de todos los documentos pertinentes en uno de los idiomas oficiales de la OMC y que, por consiguiente, le era necesario un esfuerzo adicional para traducir estos documentos al hacer notificaciones al Comité de Salvaguardias. Ucrania señala que esto es especialmente cierto para un Miembro de reciente adhesión con recursos limitados. Observa además que este factor ha de tomarse debidamente en consideración en la conclusión del Grupo Especial respecto de la inmediatez de la notificación en virtud del párrafo 1 a) del artículo 12. Ucrania no solicita ningún cambio específico.

6.50. El Japón señala que Ucrania se limita a repetir los argumentos que presentó en sus comunicaciones. A juicio del Japón, no es necesario seguir examinando estos argumentos, puesto que el Grupo Especial ya los ha abordado.

6.51. El Grupo Especial no ha introducido ningún cambio en respuesta a la observación de Ucrania. En la sección 7.9.1.1.1 ya se tiene debidamente en cuenta la necesidad de traducir los documentos pertinentes a un idioma oficial de la OMC.

6.52. En relación con la sección 7.9.1.1.2, Ucrania observa que la decisión sobre la aplicación efectiva de la medida de salvaguardia y la finalización de las conclusiones de la Comisión sobre la amenaza de daño causado por el aumento de las importaciones tuvieron lugar el 14 de marzo de 2013, y no el 28 de abril de 2012. Ucrania sostiene que ninguna posición podía considerarse oficial y difundirse públicamente antes de la publicación del Aviso de imposición el 14 de marzo de 2013. Afirma que, en consecuencia, coincide con la posición del Grupo Especial sobre la notificación en virtud del párrafo 1 c) del artículo 12. Al mismo tiempo, Ucrania mantiene su opinión de que su notificación conjunta de conformidad con los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12 se hizo inmediatamente después de constatar una amenaza de daño grave causado por el

aumento de las importaciones y adoptar una decisión de aplicar la medida de salvaguardia. Ucrania no solicita ningún cambio específico.

6.53. El Japón responde que el Grupo Especial ya ha desestimado los argumentos que Ucrania reitera en sus observaciones y que por consiguiente no deben ser tenidos en cuenta.

6.54. El Grupo Especial no ha introducido ningún cambio en respuesta a la observación de Ucrania. En la sección 7.9.1.1.2 ya se tienen debidamente en cuenta los argumentos presentados por Ucrania.

6.55. En relación con la sección 7.9.2, Ucrania "mantiene" que se dio a los Miembros interesados oportunidades adecuadas para celebrar consultas previas, dado que las autoridades competentes ucranianas les facilitaron toda la información necesaria. Sin embargo, Ucrania no solicita ningún cambio específico.

6.56. El Japón señala que las observaciones de Ucrania a este respecto están relacionadas con la sección 7.9.3, no la sección 7.9.2. Además, el Japón aduce que las observaciones de Ucrania deben desestimarse, porque no se diferencian en nada de los argumentos que Ucrania presentó durante las actuaciones del Grupo Especial y que han sido rechazados por este.

6.57. El Grupo Especial está de acuerdo en que las observaciones de Ucrania están relacionadas con la sección 7.9.3. En ausencia de una solicitud específica de Ucrania, no hemos introducido ningún cambio en esta sección.

6.58. En relación con el párrafo 7.533, el Japón sostiene que el resumen de argumentos hecho por el Grupo Especial no refleja plenamente sus comunicaciones. Solicita que el Grupo Especial introduzca una frase adicional después de la primera frase de este párrafo.

6.59. El Grupo Especial ha modificado el párrafo 7.533 para reflejar mejor la posición del Japón.

6.60. En relación con la sección 7.9.5, Ucrania "mantiene" que puesto que las consultas con los Miembros de la OMC, incluido el Japón, fueron significativas, y que se dieron oportunidades adecuadas para la celebración de consultas a los Miembros interesados, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12, Ucrania sí procuró mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente en virtud del GATT de 1994 entre ella y los Miembros exportadores que se verían afectados por la medida de salvaguardia. Ucrania no solicita ningún cambio específico.

6.61. El Japón solicita que el Grupo Especial desestime estos argumentos, porque el Grupo Especial ya ha examinado plenamente los argumentos de Ucrania en las secciones 7.9.3 y 7.9.4 del informe provisional.

6.62. El Grupo Especial no ha introducido ninguna modificación en esta sección, ya que Ucrania se limita a reiterar una posición que fue examinada y rechazada por el Grupo Especial por las razones que se exponen en la sección 7.9.5.

6.10 Conclusiones

6.63. En una observación final, Ucrania afirma que el informe provisional del Grupo Especial "deniega el derecho jurídico de Ucrania a aplicar medidas de salvaguardia en calidad de país en desarrollo cuando se cumplen las condiciones subyacentes".¹⁸ Ucrania no solicita ningún cambio específico a este respecto.

6.64. El Grupo Especial observa que esta es la primera vez en el contexto de las actuaciones de este Grupo Especial en que Ucrania se denomina a sí misma país en desarrollo. La observación en cuestión se refiere al derecho a aplicar una medida de salvaguardia. Sin embargo, ni en el artículo 9, que contiene disposiciones adicionales relativas a los países en desarrollo Miembros, ni en ninguna otra disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias, se establece el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros con respecto a las condiciones y circunstancias

¹⁸ Observaciones de Ucrania sobre el informe provisional del Grupo Especial, página 6.

en que puede aplicarse una medida de salvaguardia: todos los Miembros de la OMC están sujetos a las mismas prescripciones a este respecto.

7 CONSTATAIONES

7.1 Cuestiones preliminares

7.1. Antes de examinar las alegaciones formuladas por el Japón en la presente diferencia el Grupo Especial describirá con más detalle la medida de salvaguardia de Ucrania en litigio y la investigación subyacente. A continuación expondremos los aspectos generales de las alegaciones del Japón y describiremos el orden en que realizaremos nuestra evaluación. Después recordaremos algunos principios generales que rigen la norma de examen aplicable a las diferencias en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994. Por último, estudiaremos cuál es el documento ucraniano pertinente donde se exponen las constataciones y conclusiones de las autoridades competentes ucranianas, sobre la base del cual efectuaremos nuestro examen.

7.1.1 La medida de salvaguardia en litigio

7.2. La presente diferencia concierne a una medida de salvaguardia sobre las importaciones de vehículos automóviles para el transporte de personas procedentes de cualquier origen impuesta en abril de 2013 por las autoridades competentes de Ucrania por una duración de tres años, así como a la investigación que dio lugar a la imposición de la medida. Más concretamente, las alegaciones del Japón conciernen a las siguientes medidas y sus modificaciones, sustituciones, disposiciones de aplicación o cualesquiera otras medidas conexas relacionadas con ellas:

- a. Decisión N° SP-259/2011/4402-27 de la Comisión Interministerial de Comercio Exterior, de 30 de junio de 2011, relativa a la iniciación y tramitación del proceso de investigación de la importación en Ucrania de automóviles de turismo¹⁹ con independencia del país de origen y de exportación, y el Aviso concerniente a ella²⁰;
- b. Decisión N° SP-272/2012/4423-08 de la Comisión Interministerial de Comercio Exterior, de 6 de marzo de 2012, por la que la duración de la investigación se prorrogó 60 días, y el Aviso concerniente a ella²¹;
- c. Decisión N° SP-275/2012/4423-08 de la Comisión Interministerial de Comercio Exterior, de 28 de abril de 2012, relativa a la imposición de medidas de salvaguardia sobre las importaciones en Ucrania de automóviles de turismo con independencia del país de origen y de exportación, y el Aviso concerniente a ella²²;
- d. Decisión N° SP-288/2013/4423-06 de la Comisión Interministerial de Comercio Exterior, de 11 de abril de 2013, relativa a las modificaciones de la Decisión de la Comisión N° SP-275/2012/4423-08, de 28 de abril de 2012, sobre la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones en Ucrania de automóviles con independencia de su país de origen y de exportación, y el Aviso concerniente a ella²³;

¹⁹ Señalamos que en la traducción al inglés de los documentos ucranianos se hace constantemente referencia a la expresión "*motor cars*" (automóviles de turismo). A efectos del presente informe preferimos utilizar la expresión "vehículos automóviles para el transporte de personas" habida cuenta de la categoría específica del producto abarcado por la medida en litigio. Destacamos que la expresión "automóviles de turismo" podría comprender una categoría de automóviles más amplia.

²⁰ Un Aviso concerniente a esa Decisión se publicó en el *Uryadovyi Kuryer* N° 118, de 2 de julio de 2011.

²¹ Un Aviso concerniente a esa Decisión se publicó en el *Uryadovyi Kuryer* N° 44, de 7 de marzo de 2012.

²² Un Aviso concerniente a esa Decisión se publicó en el *Uryadovyi Kuryer* N° 48, de 14 de marzo de 2013.

²³ Un Aviso concerniente a esa Decisión se publicó en el *Uryadovyi Kuryer* N° 75, de 20 de abril de 2013.

- e. Decisión N° SP-306/2014/4423-06 de la Comisión Interministerial de Comercio Exterior, de 12 de febrero de 2014, que dispone la liberalización progresiva de la medida, y el Aviso concerniente a ella.²⁴

7.3. La medida de salvaguardia en litigio se aplica a las importaciones de los siguientes productos:

Automóviles de turismo y demás vehículos automóviles concebidos principalmente para el transporte de personas (categoría M1 - vehículos que tengan como mínimo cuatro ruedas y no más de ocho asientos excluido el del conductor), con motor de émbolo (pistón) de encendido por chispa y mecanismo de pedal, de cilindrada superior a 1.000 cm³ pero inferior o igual a 2.200 cm³, nuevos, clasificados en los códigos 8703 22 10 00 y 8703 23 19 10 de la UKTZED.²⁵

7.4. Adopta la forma de derechos aduaneros especiales impuestos a diversos tipos diferenciados en virtud de la cilindrada:

- para automóviles de cilindrada superior a 1.000 cm³ pero inferior o igual a 1.500 cm³: 6,46%;
- para automóviles de cilindrada superior a 1.500 cm³ pero inferior o igual a 2.200 cm³: 12,95%.

7.5. Esos tipos de derechos especiales fueron posteriormente liberalizados con arreglo al siguiente calendario:

- para automóviles de cilindrada superior a 1.000 cm³ pero inferior o igual a 1.500 cm³, clasificados en el código 8703 22 10 00 de la UKTZED:
 - i. en un plazo de 12 meses a contar desde el día de la aplicación de la medida (es decir, el 14 de marzo de 2013): 4,31%;
 - ii. en un plazo de 24 meses a contar desde el día de la aplicación de la medida (es decir, el 14 de marzo de 2013): 2,15%.
- para automóviles de cilindrada superior a 1.500 cm³ pero inferior o igual a 2.200 cm³, clasificados en el código 8703 23 19 10 de la UKTZED:
 - i. en un plazo de 12 meses a contar desde el día de aplicación de la medida (es decir, el 14 de marzo de 2013): 8,63%;
 - ii. en un plazo de 24 meses a contar desde el día de aplicación de la medida (es decir, el 14 de marzo de 2013): 4,32%.

7.1.2 Procedimiento tramitado por las autoridades competentes²⁶

7.6. En virtud de la Decisión N° SP-259/2011/4402-27, de 30 de junio de 2011, de la Comisión Interministerial de Comercio Exterior de Ucrania²⁷, publicada en el Diario Oficial *Uryadovyi Kuryer* el 2 de julio de 2011, el Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio de Ucrania inició una investigación en materia de salvaguardias concerniente a:

²⁴ Un Aviso concerniente a esa Decisión se publicó en el *Uryadovyi Kuryer* N° 57, de 28 de marzo de 2013.

²⁵ Código de la clasificación ucraniana de productos que son objeto de actividad económica exterior ("Código de Aduanas de Ucrania").

²⁶ En todo este informe utilizamos la expresión "las autoridades competentes" para referirnos a las autoridades ucranianas competentes encargadas de la investigación en materia de salvaguardias y la adopción e imposición de la medida de salvaguardia de conformidad con la Ley sobre Salvaguardias, a saber, el Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio de Ucrania (en lo sucesivo el "Ministerio") y la Comisión Interministerial de Comercio Exterior de Ucrania (en lo sucesivo la "Comisión").

²⁷ Decisión N° SP-259/2011/4402-27 de la Comisión Interministerial de Comercio Exterior "relativa a la iniciación y tramitación del proceso de investigación de la importación en Ucrania de automóviles de turismo con independencia del país de origen y de exportación". Véase también el Aviso sobre la iniciación y tramitación de la investigación en materia de salvaguardias sobre la importación de automóviles de turismo en Ucrania con independencia del país de origen y de exportación, publicado en el *Uryadovyi Kuryer* N° 118, de 2 de julio de 2011 (Prueba documental JPN-3).

- a. automóviles de turismo y demás vehículos automóviles concebidos principalmente para el transporte de personas (excepto los de la partida 8702), incluidos los del tipo familiar ("break" o "station wagon") y los de carreras, con motor de émbolo (pistón) de encendido por chispa y mecanismo de pedal, de cilindrada superior a 1.000 cm³ pero inferior o igual a 1.500 cm³, nuevos, clasificados en el código 8703 22 10 00 de la UKTZED;
- b. automóviles de turismo y demás vehículos automóviles concebidos principalmente para el transporte de personas (excepto los de la partida 8702), incluidos los del tipo familiar ("break" o "station wagon") y los de carreras, con motor de émbolo (pistón) de encendido por chispa y mecanismo de pedal, de cilindrada superior a 1.500 cm³ pero inferior o igual a 2.200 cm³, nuevos, clasificados en el código 8703 19 10 00 de la UKTZED.²⁸

7.7. La investigación se inició a raíz de una solicitud presentada por la Asociación de fabricantes de automóviles de Ucrania "Ukravtoprom" en nombre de tres fabricantes de automóviles ucranianos.²⁹ Ucrania notificó esa decisión al Comité de Salvaguardias de la OMC el 13 de julio de 2011, y la notificación se distribuyó a los Miembros de la OMC el 15 de julio de 2011.³⁰

7.8. El período de investigación establecido fue del 1º de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2010. En el curso de la investigación las autoridades competentes prorrogaron la duración de la investigación 60 días en virtud de la Decisión N° SP-272/2012/4423-08, de 6 de marzo de 2012.³¹

7.9. El 11 de abril de 2012 Ucrania envió a la Embajada del Japón en Ucrania una carta en la que invitaba al Japón a celebrar consultas.³² A esa carta se adjuntaba un documento titulado "Constataciones Fundamentales del Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio de Ucrania, basadas en una investigación especial sobre la importación de automóviles de turismo en Ucrania con independencia del país de origen y de exportación"³³, en las que el Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio concluía que:

Habida cuenta de lo anterior y de los resultados del análisis de la información obtenida en el curso de la investigación en materia de salvaguardias, el Ministerio concluye que hay pruebas y motivos suficientes para que la Comisión examine las propuestas concernientes a la aplicación de medidas de salvaguardia sobre la importación de automóviles de turismo en Ucrania, con independencia del país de origen y de exportación, por un período de tres años.

...

²⁸ Ucrania aclaró que el Aviso de Iniciación contenía un error administrativo concerniente a este código de la UKTZED en particular. Según Ucrania, la referencia adecuada debe ser al código 8703 23 19 10 de la UKTZED, tal como se refleja en la Decisión N° SP-275/2012/4423-08 de la Comisión Interministerial de Comercio Exterior, de 28 de abril de 2012, relativa a la imposición de medidas de salvaguardia sobre las importaciones de automóviles de turismo en Ucrania con independencia del país de origen y de exportación, y en el Aviso de 14 de marzo de 2013 que hace referencia a ella. Ucrania confirmó que a pesar de ese error el producto afectado era el mismo en toda la investigación pertinente. Véase la respuesta de Ucrania a las preguntas 58 y 109 del Grupo Especial.

²⁹ Solicitud de la Asociación de fabricantes de automóviles de Ucrania "Ukravtoprom" (presentada en nombre de Ltd. "PA KrACZ", CJSC "Zaporizhia Automobile Building Plant" ("ZAZ"), CJSC "Eurocar"), relativa a la iniciación y tramitación del proceso de investigación de la importación en Ucrania de automóviles de turismo clasificados en el código 8703 22 10 00 de la UKTZED y en el código 8703 23 19 10 de la UKTZED.

³⁰ Notificación en virtud del párrafo 1 a) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativa a la iniciación de un proceso de investigación y a los motivos del mismo - Ucrania (automóviles de turismo), documento G/SG/N/6/UKR/9 de la OMC (Prueba documental JPN-4).

³¹ Véase la nota 21 *supra*.

³² En la carta de fecha 11 de abril de 2012 de las autoridades competentes a la Embajada del Japón en Ucrania se alude expresamente a las consultas propuestas como consultas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Japón mantiene que esas consultas no fueron consultas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12. Véase el párrafo 7.528 *infra*.

³³ Constataciones Fundamentales del Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio de Ucrania, basadas en una investigación especial sobre la importación de automóviles de turismo en Ucrania con independencia del país de origen y de exportación (Prueba documental JPN-6, versión revisada).

Las medidas de salvaguardia se aplicarán en forma de un derecho especial sobre la importación en Ucrania de los productos arriba citados, en función de su cilindrada: para los de cilindrada superior a 1.000 cm³, pero inferior o igual a 1.500 cm³ -a un tipo del 6,46%, y para los de cilindrada superior a 1.500 cm³, pero inferior o igual a 2.200 cm³- a un tipo del 15,1%.

El 19 de abril de 2012 se celebraron en Kiev consultas entre Ucrania y el Japón.

7.10. El 28 de abril de 2012, en virtud de la Decisión N° SP-275/2012/4423-08 de la Comisión Interministerial de Comercio Exterior, las autoridades competentes decidieron imponer una medida de salvaguardia sobre las importaciones de automóviles de turismo en Ucrania con independencia del país de origen y de exportación.³⁴

7.11. El 14 de marzo de 2013, se publicó en el Diario Oficial el Aviso de Imposición de una medida de salvaguardia.³⁵ El Aviso de Imposición dispone, en la parte pertinente, lo siguiente:

Habida cuenta de todo ello, la Comisión ha decidido que:

- durante el período de investigación la importación en Ucrania de automóviles de turismo, con independencia del país de origen y de exportación, aumentó en relación con la producción de la rama de producción nacional, y que ese aumento tuvo lugar en condiciones y volúmenes tales que amenazaban causar un daño grave a la rama de producción nacional;
- los intereses nacionales de Ucrania requieren la imposición de medidas de salvaguardia contra esas importaciones.

Por consiguiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la [Ley sobre Salvaguardias de Ucrania], la Comisión aprobó la Decisión N° SP-275/2012/4423-08, de 28 de abril de 2012, con arreglo a la cual se impusieron medidas de salvaguardia contra las importaciones en Ucrania, con independencia del país de origen y de exportación del Producto, el cual se define como sigue: automóviles de turismo y demás vehículos automóviles concebidos principalmente para el transporte de personas (categoría M1 - vehículos que tengan como mínimo cuatro ruedas y no más de ocho asientos excluido el del conductor), con motor de émbolo (pistón) de encendido por chispa y mecanismo de pedal, de cilindrada superior a 1.000 cm³ pero inferior o igual a 2.200 cm³, nuevos, clasificados en los códigos 8703 22 10 00 y 8703 23 19 10 de la UKTZED.

Las medidas de salvaguardia se impondrán durante tres años en forma de un derecho especial aplicable a las importaciones en Ucrania de las mercancías arriba citadas, sobre la base de su cilindrada:

- 1.000 cm³ - 1.500 cm³ - 6,46%
- 1.500 cm³ - 2.200 cm³ - 12,95%.

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 21 de la [Ley sobre Salvaguardias de Ucrania], las medidas de salvaguardia arriba citadas no se aplicarán a las importaciones en Ucrania del Producto originarias de los siguientes países Miembros de la OMC: Angola, Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Chad, Congo, Djibouti, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Islas Salomón, Lesotho, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, República Centroafricana, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Tanzania, Togo, Uganda y Zambia.

³⁴ Decisión N° SP-275/2012/4423-08 de la Comisión Interministerial de Comercio Exterior, a la que se hace referencia en la Prueba documental JPN-7 y la Prueba documental JPN-2. La Decisión en sí misma no ha sido publicada.

³⁵ Aviso relativo a la aplicación de medidas de salvaguardia sobre las importaciones en Ucrania de automóviles de turismo con independencia del país de origen o de exportación, publicado en el *Uryadovyi Kuryer* N° 48, de 14 de marzo de 2013 (Prueba documental JPN-2).

La Decisión de la Comisión entrará en vigor 30 días después de la publicación oficial del presente Aviso.³⁶

Por consiguiente, la medida de salvaguardia arriba citada entró en vigor el 14 de abril de 2013³⁷ para un período de tres años.

7.12. El 21 de marzo de 2013, Ucrania presentó al Comité de Salvaguardias de la OMC una notificación de conformidad con los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y la nota 2 al artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La notificación se distribuyó a los Miembros de la OMC el 25 de marzo de 2013.³⁸

7.13. El 11 de abril de 2013, las autoridades competentes, en virtud de la Decisión N° SP-288/2013/4423-06, "concerniente a las modificaciones de la Decisión de la Comisión Interministerial de Comercio Exterior N° SP-275/2012/4423-08, de 28 de abril de 2012, relativa a la aplicación de medidas de salvaguardia sobre las importaciones de automóviles en Ucrania con independencia de su país de origen y de exportación"³⁹, suspendió la aplicación de la medida de salvaguardia desde el 20 de abril de 2013 hasta el 28 de febrero de 2014 para determinados tipos de automóviles con sistema de tracción híbrido, a saber:

Automóviles de turismo y demás vehículos automóviles concebidos principalmente para el transporte de personas (categoría M1 - vehículos que tengan como mínimo cuatro ruedas y no más de ocho asientos excluido el del conductor), con motor de émbolo (pistón) de encendido por chispa y mecanismo de pedal, de cilindrada superior a 1.000 cm³ pero inferior o igual a 2.200 cm³, nuevos, clasificados en los códigos 8703 22 10 00 y 8703 23 19 10 de la UKTZED, con sistema de tracción híbrido (ruedas con motor eléctrico).

Esa Decisión se publicó el 20 de abril de 2013 y se notificó al Comité de Salvaguardias de la OMC el 20 de mayo de 2013.⁴⁰

7.14. El 12 de febrero de 2014 las autoridades competentes adoptaron la Decisión N° SP-306/2014/4423-06, por la que se dispone la liberalización progresiva de la medida.⁴¹ Esta Decisión entró en vigor en la fecha de su publicación, es decir, el 28 de marzo de 2014, y se notificó al Comité de Salvaguardias de la OMC ese mismo día.⁴²

³⁶ Aviso de Imposición de 14 de marzo de 2013, páginas 3 y 4.

³⁷ Dado que en el Aviso se indica que la medida de salvaguardia entraría en vigor 30 días después de su publicación, el 14 de marzo de 2013, con arreglo al calendario de 2013 parecería que la fecha de entrada en vigor de la medida de salvaguardia debería haber sido el sábado 13 de abril de 2013. Sin embargo, Ucrania, en su respuesta a la pregunta 98 del Grupo Especial, afirmó que en realidad la fecha de entrada en vigor fue el domingo 14 de abril de 2013.

³⁸ Notificación de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativa a la constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones; Notificación de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y Notificación de conformidad con la nota 2 al artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, documento G/SG/N/8/UKR/3-G/SG/N/10/UKR/3-G/SG/N/11/UKR/1 de la OMC, 25 de marzo de 2013 (Prueba documental JPN-7).

³⁹ Documento G/SG/N/10/UKR/3/Suppl.1 de la OMC, 22 de mayo de 2013.

⁴⁰ Notificación de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, documento G/SG/N/10/UKR/3/Suppl.1 de la OMC, 22 de mayo de 2013.

⁴¹ Decisión N° SP-306/2014/4423-06, publicada en el *Uryadovyi Kuryer* N° 57, de 28 de marzo de 2014 (Prueba documental JPN-9).

⁴² Notificación de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativa a la constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones; Notificación de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias cuando se adopte la decisión de aplicar una medida de salvaguardia; Notificación en virtud de la nota 2 al artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, documento G/SG/N/8/UKR/3/Suppl.1-G/SG/N/10/UKR/3/Suppl.2-G/SG/N/11/UKR/1/Suppl.1 de la OMC, 31 de marzo de 2014 (Prueba documental JPN-9).

7.1.3 Aspectos generales de las alegaciones y orden del análisis del Grupo Especial

7.15. En su solicitud de establecimiento de un grupo especial, el Japón formuló las siguientes alegaciones:⁴³

- i. Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque no publicó un informe en el que se enunciaran sus constataciones y las conclusiones fundamentadas a que se había llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho y un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados;
- ii. Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque no realizó una investigación adecuada que incluyera un aviso público razonable a todas las partes interesadas y diera a estas la oportunidad de presentar pruebas y exponer sus opiniones;
- iii. Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque no demostró la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias"; no demostró la existencia de una conexión lógica entre el aumento de las importaciones y la supuesta "evolución imprevista de las circunstancias"; y no formuló constataciones y conclusiones razonadas y adecuadas por lo que respecta a esa "evolución imprevista de las circunstancias";
- iv. Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque no demostró y evaluó el efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994 y la manera en que ese efecto había dado lugar a un aumento de las importaciones; y no formuló constataciones y conclusiones razonadas y adecuadas por lo que respecta al supuesto efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994;
- v. Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, los párrafos 2 a) y 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque no demostró que el aumento de las importaciones era resultado de una evolución imprevista de las circunstancias y del efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994; no demostró en forma compatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias que las importaciones habían aumentado; y no formuló constataciones y conclusiones razonadas y adecuadas por lo que respecta al aumento de las importaciones;
- vi. Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, los párrafos 1 a), 1 b), 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque no examinó todos los factores de daño pertinentes; y no formuló constataciones y conclusiones razonadas y adecuadas sobre la manera en que los hechos respaldaban su determinación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave;
- vii. Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, los párrafos 1 a), 1 b), 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque no demostró la existencia de una relación de causalidad entre el

⁴³ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 377; segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 298. Señalamos que el Japón, aunque en su solicitud de establecimiento de un grupo especial identificó una alegación al amparo del párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994, durante las actuaciones del Grupo Especial no ha planteado una alegación a ese respecto, y mucho menos presentado argumentos para respaldarla. Así pues, el presente informe se basa en la premisa de que el Japón ha desistido de esa alegación.

supuesto aumento de las importaciones y el supuesto daño grave o amenaza de daño grave; no hizo un análisis adecuado de la no atribución; y no formuló constataciones y conclusiones razonadas y adecuadas por lo que respecta a la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el supuesto daño grave o amenaza de daño grave y la no atribución a otros factores;

- viii. Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 c) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5, los párrafos 1 y 4 del artículo 7 y el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque no aplicó la medida de salvaguardia "solo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste"; no liberalizó progresivamente las medidas de salvaguardia presentando un calendario de liberalización progresiva pertinente; y no formuló constataciones y conclusiones razonadas y adecuadas sobre por qué la medida era necesaria para prevenir o reparar el supuesto daño grave;
- ix. Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994 porque en virtud de las medidas de salvaguardia ilegítimas en litigio impone derechos que son superiores a los establecidos en su Lista;
- x. Ucrania actuó de manera incompatible con los párrafos 1 y 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque no hizo inmediatamente una notificación al Comité de Salvaguardias al iniciar la investigación en materia de salvaguardias, hacer una constatación de existencia de daño grave y adoptar una decisión de aplicar medidas de salvaguardia, y porque la notificación inicial hecha por Ucrania no incluía "toda la información pertinente", como requiere el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias;
- xi. Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque no dio una oportunidad adecuada para celebrar consultas previas sobre las medidas de salvaguardia propuestas y porque las consultas que tuvieron lugar en abril de 2012 no satisfacían los requisitos establecidos en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias;
- xii. Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 5 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque no notificó inmediatamente al Consejo del Comercio de Mercancías los resultados de cualesquiera de las consultas a que se hace referencia en el artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias; y
- xiii. Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque no procuró mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente entre Ucrania y el Japón en virtud del GATT de 1994, conforme a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo.

7.16. El Japón solicita asimismo al Grupo Especial que haga uso de las facultades que le otorga la segunda frase del párrafo 1 del artículo 19 del ESD para sugerir formas en las que Ucrania podría aplicar las recomendaciones del Grupo Especial. En particular, solicita al Grupo Especial que sugiera que Ucrania revoque su medida de salvaguardia definitiva.⁴⁴ El Japón considera que en la presente diferencia la magnitud y el número de errores cometidos por las autoridades competentes durante la investigación en materia de salvaguardias dieron lugar a múltiples incompatibilidades con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, por lo cual la única forma en que Ucrania podría aplicar debidamente las posibles recomendaciones del Grupo Especial es revocando sus medidas de salvaguardia definitivas.⁴⁵

7.17. Ucrania solicita que se rechacen todas las alegaciones del Japón.

⁴⁴ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 374.

⁴⁵ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 376.

7.18. El Grupo Especial señala que con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994 un Miembro que desee imponer una medida de salvaguardia debe cumplir dos series de prescripciones principales. La primera abarca prescripciones sustantivas, incluidas las circunstancias y condiciones⁴⁶ cuya existencia tiene que demostrarse para justificar la aplicación de una medida de salvaguardia. Concretamente, un Miembro tiene que demostrar que, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y del efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994, las importaciones en su territorio del producto que se someterá a una medida de salvaguardia han aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce en ese territorio productos similares o directamente competidores. La segunda serie abarca prescripciones procesales, entre ellas la de permitir que las partes interesadas presenten pruebas y expongan sus opiniones, prescripciones en materia de transparencia, como notificaciones al Comité de Salvaguardias de la OMC, y prescripciones procesales para que otros Miembros tengan la oportunidad de celebrar consultas.

7.19. Observamos que el Japón ha presentado alegaciones relacionadas tanto con las prescripciones sustantivas como con las procesales. Comenzaremos nuestra evaluación con las alegaciones concernientes a las prescripciones sustantivas. Concretamente, examinaremos primero las alegaciones del Japón relativas a la evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994. Seguiremos con las alegaciones relacionadas con las condiciones, a saber, el aumento de las importaciones, el daño grave o la amenaza de daño grave, y la relación de causalidad entre esas dos condiciones para que pueda imponerse una medida de salvaguardia. Después examinaremos las alegaciones que conciernen no al derecho de aplicar cualquier medida de salvaguardia, sino a los aspectos concretos de la medida de salvaguardia efectivamente impuesta. Estas son las alegaciones relacionadas con la necesidad de la medida de salvaguardia en litigio y su liberalización, así como las formuladas al amparo del párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994. Después de ello abordaremos las alegaciones concernientes a las prescripciones procesales. Este análisis comenzará con las alegaciones concernientes al proceso de investigación y el informe de la investigación resultante. Terminaremos con las alegaciones que conciernen a las prescripciones en materia de notificación y consulta o están relacionadas con ellas.

7.20. Al abordar esas alegaciones aplicaremos, según proceda, el principio de economía procesal. En palabras del Órgano de Apelación, ese principio:

"permite que un grupo especial se abstenga de hacer múltiples constataciones de que una misma medida es *incompatible* con diversas disposiciones cuando una única constatación de incompatibilidad, o un cierto número de ellas, bastaría para solucionar la diferencia". Así pues, los grupos especiales solo necesitan tratar aquellas alegaciones "que se deben abordar para resolver el asunto debatido en la diferencia", y "pueden abstenerse de decidir acerca de cada una de las alegaciones en tanto ello no conduce a una 'solución solamente parcial del asunto'". No obstante, el Órgano de Apelación ha advertido que "[l]legar a una solución solamente parcial del asunto debatido sería una falsa economía procesal" y que "[l]os grupos especiales tienen que abordar las alegaciones respecto de las que es necesaria una constatación para que el OSD pueda formular recomendaciones y resoluciones lo suficientemente precisas como para permitir el pronto cumplimiento por el Miembro de que se trate de esas recomendaciones y resoluciones con miras a 'asegurar la eficaz solución de las diferencias en beneficio de todos los Miembros'".⁴⁷

7.21. Por consiguiente, el Grupo Especial no hará necesariamente constataciones sobre todas las alegaciones formuladas por el Japón en esta diferencia.

⁴⁶ Véase la sección 7.2 *infra*.

⁴⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas que afectan a las importaciones*, párrafo 5.190 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *Canadá - Exportaciones de trigo e importaciones de grano*, párrafo 133; *Estados Unidos - Camisas y blusas de lana*, página 22; *Estados Unidos - Atún II (México)*, párrafos 403 y 404; *Estados Unidos - Algodón americano (upland)*, párrafo 732; *Australia - Salmón*, párrafo 223) (no se reproducen las notas de pie de página; las cursivas figuran en el original).

7.1.4 Norma de examen

7.22. El Acuerdo sobre Salvaguardias nada dice sobre la norma de examen que los grupos especiales tienen que aplicar al examinar la compatibilidad con las normas de la OMC de las medidas de salvaguardia y las investigaciones asociadas. En anteriores informes de grupos especiales y del Órgano de Apelación se ha establecido que la norma de examen general enunciada en el artículo 11 del ESD es aplicable a las diferencias que entrañan alegaciones de infracción del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994.⁴⁸

7.23. El artículo 11 del ESD dispone que los grupos especiales deben hacer una evaluación objetiva del asunto que se les haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos pertinentes y de la conformidad con estos.⁴⁹ En *Estados Unidos - Hilados de algodón*, el Órgano de Apelación examinó el alcance de esa regla general por lo que respecta a la norma de examen aplicable a diferencias en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, y resumió sus opiniones como sigue:

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 estos. No obstante, los grupos especiales no pueden realizar un examen *de novo* de las pruebas ni sustituir el juicio de la autoridad competente por el suyo propio.⁵⁰

7.24. Como explicó el Órgano de Apelación, la norma de examen aplicable al examen por los grupos especiales de una determinación de las autoridades competentes no entraña un examen *de novo* ni una "deferencia total" a las determinaciones de las autoridades competentes.⁵¹ Antes bien, los grupos especiales están obligados a evaluar si las autoridades competentes han examinado todos los factores pertinentes y han facilitado una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos respaldan su determinación.⁵² En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación afirmó que:

un grupo especial solo podrá apreciar si la explicación que ofrezcan las autoridades competentes para su determinación es razonada y adecuada examinando críticamente dicha explicación, en profundidad y a la luz de los hechos de que haya tenido conocimiento. Por lo tanto, los grupos especiales deben considerar si la explicación de las autoridades competentes tiene plenamente en cuenta la naturaleza y, en especial, la complejidad de los datos, y responde a otras interpretaciones plausibles de estos. Un grupo especial debe determinar, en particular, si la explicación no es razonada o adecuada, si hay otra explicación plausible de los hechos, y si la explicación de las

⁴⁸ Véanse, por ejemplo, los informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 120; y *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 100-102; y el informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafo 7.4.

⁴⁹ El artículo 11 del ESD dispone, en la parte pertinente, que "la función de los grupos especiales es ayudar al OSD a cumplir las funciones que le incumben en virtud del presente Entendimiento y de los acuerdos abarcados. Por consiguiente, 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 abarcados pertinentes y de la conformidad con estos y formular otras conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados".

⁵⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 74 (donde se hace referencia, en los párrafos 71-73, a los informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 121; *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 103; y *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 55). Señalamos que si bien en *Estados Unidos - Hilados de algodón* la diferencia concernía a una medida de salvaguardia impuesta en virtud del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, la declaración citada y las otras diferencias concernían a todas las medidas de salvaguardia pertinentes impuestas en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias. Así pues, la declaración que figura en *Estados Unidos - Hilados de algodón* es pertinente para la presente diferencia.

⁵¹ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 101; *Estados Unidos - Neumáticos (China)*, párrafo 123; *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 69; y *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 119.

⁵² Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 103; *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 217; y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 296 y 297.

autoridades competentes no parece adecuada teniendo en cuenta la otra explicación.⁵³

7.25. Observamos que esa norma de examen fue articulada por el Órgano de Apelación en el contexto de una alegación formulada al amparo del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, en *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* el Órgano de Apelación aclaró que debía aplicarse la misma norma a otras obligaciones establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias, así como a las establecidas en el artículo XIX del GATT de 1994.⁵⁴

7.26. La evaluación de si las autoridades competentes han cumplido las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 que realice un grupo especial debe basarse en el informe pertinente publicado por las autoridades.⁵⁵ La última frase del párrafo 1 del artículo 3 dispone 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. Además, el párrafo 2 c) del artículo 4 obliga a las autoridades competentes a publicar con prontitud, de conformidad con las disposiciones del artículo 3, un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados. En *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, el Órgano de Apelación afirmó a ese respecto que:

Es precisamente al "enunciar constataciones y conclusiones razonadas sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho", conforme al párrafo 1 del artículo 3, y facilitar "un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados", conforme al párrafo 2 c) del artículo 4, que las autoridades competentes dan las bases necesarias a los grupos especiales para "hacer una evaluación objetiva del asunto que se les haya sometido" en conformidad con el artículo 11.⁵⁶

El Órgano de Apelación concluyó seguidamente que:

las "conclusiones fundamentadas" y el "análisis detallado", así como la "demostración de la pertinencia de los factores examinados" que figuran en el informe de la autoridad competente, son las únicas bases sobre las cuales un grupo especial puede evaluar si la autoridad competente ha cumplido sus obligaciones conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias y al párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.⁵⁷

7.27. Por consiguiente, nuestro examen de las determinaciones de las autoridades competentes se basará en el informe publicado por estas. Por lo que respecta al informe publicado el Órgano de Apelación también observó que no debe obligarse a los grupos especiales a "'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'".⁵⁸ Así pues las explicaciones que figuran en el informe deben ser "explícita[s]", "clara[s] e inequívoca[s]", y "no limitar[se] a dar a entender o sugerir una explicación".⁵⁹ Cuando en el informe publicado no figura una explicación razonada y adecuada que respalde las determinaciones de las autoridades competentes, "el grupo especial no tiene otra posibilidad que constatar que la autoridad competente no ha llevado a cabo correctamente el análisis".⁶⁰ Esto implica, especialmente, que los razonamientos, análisis y demostraciones proporcionados tras la publicación del informe -es decir,

⁵³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 106.

⁵⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 276 (donde se afirma que "[N]uestras constataciones en esos asuntos [como *Estados Unidos - Cordero*] no entendían referirse exclusivamente a la norma de examen apropiada respecto de las alegaciones basadas en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. No advertimos razón alguna para no aplicar la misma norma con carácter general a las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como a las obligaciones establecidas en el artículo XIX del GATT de 1994").

⁵⁵ Véanse, por ejemplo, los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 299; *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 105; y el informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafo 7.9.

⁵⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 299.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*, párrafo 288.

⁵⁹ *Ibid.*, párrafos 296 y 297; y *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 217.

⁶⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 303.

las explicaciones *ex post*- son irrelevantes y no pueden constituir una base para subsanar cualesquiera deficiencias de las determinaciones de las autoridades competentes.

7.28. En *Estados Unidos - Neumáticos* el Órgano de Apelación afirmó también que "un grupo especial debe investigar 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".⁶¹ Así pues, con objeto de evaluar si las explicaciones que figuran en el informe publicado son adecuadas, tendremos también en cuenta las pruebas pertinentes obrantes en el expediente de la investigación que se nos han presentado, así como otras explicaciones plausibles de la evolución de las circunstancias en que se apoyaron las autoridades competentes al hacer su determinación.

7.1.5 Documentos ucranianos pertinentes

7.29. El Grupo Especial procederá ahora a determinar cuáles son los documentos que constituyen el "informe publicado" de las autoridades competentes en el sentido de la última frase del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. La última frase del párrafo 1 del artículo 3 dispone lo siguiente:

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 párrafo 2 c) del artículo 4 dispone que:

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.

7.30. El verbo "*publish*" (publicar) significa "*make generally known; declare or report openly; announce; disseminate (a creed or system)*" (dar a conocer al público en general; declarar o informar abiertamente; anunciar; difundir (un credo o un sistema)).⁶² Observamos asimismo que en el asunto *Chile - Sistema de bandas de precios* el Grupo Especial trató de determinar el significado del verbo "publicar" en el sentido de la última frase del párrafo 1 del artículo 3 considerándolo en su contexto, y decidió que en este contexto en particular debe interpretarse que significa "poner a disposición del público en general a través de un medio adecuado", en lugar de simplemente 'poner a disposición del público'.⁶³ No vemos motivo alguno para no atenernos a esa interpretación también en la presente diferencia.

7.31. Las partes en esta diferencia no están de acuerdo sobre cuál de dos documentos principales, el Aviso de 14 de marzo de 2013 y las Constataciones Fundamentales enviadas a determinadas partes interesadas el 11 de abril de 2012, debemos o podemos tener en cuenta en nuestro análisis de la medida de salvaguardia adoptada por Ucrania. Además, Ucrania también considera pertinente su notificación al Comité de Salvaguardias de la OMC de conformidad con los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12, de fecha 21 de marzo de 2013.

7.32. El Japón considera que en la presente diferencia el "informe publicado", en el sentido del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, es el Aviso de 14 de marzo de 2013, y sostiene que el Grupo Especial debe limitar su examen a ese documento. Afirma que la propia Ucrania, en la carta de fecha 17 de junio de 2013 enviada al Japón por sus autoridades competentes⁶⁴, confirmó que el Aviso de 14 de marzo de 2013 es el informe que contiene las

⁶¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Neumáticos (China)*, párrafo 123. Observamos que esa diferencia concernía a una medida de salvaguardia de transición basada en las disposiciones del Protocolo de Adhesión de China. No obstante, en apoyo de la declaración citada, el Órgano de Apelación se remitió a varios informes del Órgano de Apelación, incluidos los relativos a *Argentina - Calzado (CE)*, *Estados Unidos - Cordero*, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* y *Estados Unidos - Gluten de trigo*, que concernían al Acuerdo sobre Salvaguardias.

⁶² *Shorter Oxford Dictionary* (2002), volumen 2, página 2394.

⁶³ Informe del Grupo Especial, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 7.128.

⁶⁴ Carta del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ucrania a la Embajada del Japón en Ucrania, 17 de junio de 2013 (Prueba documental JPN-11).

constataciones y las conclusiones fundamentadas. El Japón aduce que el "informe publicado" debe "poner[se] a disposición del público en general a través de un medio adecuado"⁶⁵, y que las "Constataciones Fundamentales" no se pusieron "a disposición del público en general", y en consecuencia no se "publicaron". El Japón señala asimismo que en el Aviso de 14 de marzo de 2013 no se hizo referencia expresa a ese documento.⁶⁶

7.33. Ucrania mantiene que las Constataciones Fundamentales, el Aviso de 14 de marzo de 2013 y la notificación contenían un resumen no confidencial de las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que se llegó sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, como requieren el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. A juicio de Ucrania, esos documentos pueden servir como base para el análisis de las alegaciones del Japón que realice el Grupo Especial. Ucrania aduce que si bien las Constataciones Fundamentales no se publicaron en el diario *Uryadovyi Kuryer* en la misma forma que el Aviso de 14 de marzo de 2013, incumbe a las autoridades competentes decidir el medio de publicación adecuado, siempre que la información se ponga a disposición del público. Según Ucrania, las Constataciones Fundamentales se enviaron directamente a los representantes de los países exportadores afectados en abril de 2012 a fin de cumplir lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 12 y el párrafo 2 del artículo XIX. Ucrania aduce, además, que las Constataciones Fundamentales, así como cualesquiera otra información no confidencial sobre la investigación, también se pusieron a disposición de las partes interesadas, ya que todas ellas pudieron acceder a toda la información no confidencial pertinente solicitándolo por escrito con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo 9 de la Ley sobre Salvaguardias de Ucrania.⁶⁷

7.34. El Grupo Especial conviene en que el Aviso de 14 de marzo de 2013 constituye un "informe publicado" en el sentido de la última frase del párrafo 1 del artículo 3, y también un "análisis" y una "demostración" en el sentido del párrafo 2 c) del artículo 4. El Aviso se publicó en el diario oficial de Ucrania el 14 de marzo de 2013⁶⁸, y en él se enuncian las constataciones y las conclusiones fundamentadas de la Comisión y se presentan un análisis detallado y una demostración de la pertinencia de los factores examinados.

7.35. La notificación de Ucrania al Comité de Salvaguardias de la OMC de conformidad con los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12 está fechada el 21 de marzo de 2013. Dado que no contiene análisis, constataciones o razonamientos adicionales a los incluidos en el Aviso de 14 de marzo de 2013, no nos parece necesario decidir si ese documento fue publicado por Ucrania, en el sentido del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. Por lo general las partes, en sus comunicaciones, no han hecho referencia a ese documento, sino más bien al Aviso de 14 de marzo de 2013 o a las Constataciones Fundamentales.

7.36. Por lo que respecta, finalmente, a las Constataciones Fundamentales, señalamos que estas contienen un análisis y constataciones y conclusiones del Ministerio dirigidas a la Comisión como recomendaciones. Sin embargo, en el Aviso de la Comisión de 14 de marzo de 2013, que se publicó posteriormente, no se hace referencia expresamente a las Constataciones Fundamentales, que tampoco se adjuntan a él. Por lo que respecta a la publicación, las Constataciones Fundamentales se enviaron a determinadas partes interesadas el 11 de abril de 2012. Sin embargo, no fueron "publicadas" por Ucrania, en la forma en que lo fue el Aviso de 14 de marzo de 2013. Aunque Ucrania aduce que las Constataciones Fundamentales se enviaron directamente a algunos países exportadores afectados, y estaban a disposición de las partes interesadas que las solicitaran, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo 9 de la Ley sobre Salvaguardias de Ucrania, no podemos concluir que ello constituye una publicación a los efectos del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. No hay en el párrafo 1 del artículo 3 ni en el párrafo 2 c) del artículo 4 nada que sugiera que la publicación pueda estar limitada a determinadas partes interesadas, ni siquiera a todas ellas. Además, no vemos en qué forma podría considerarse que las Constataciones Fundamentales fueron "publicadas" cuando, salvo aquellas a las que las autoridades competentes enviaron una copia, las partes interesadas

⁶⁵ Informe del Grupo Especial, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 7.128.

⁶⁶ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 53 y 54; declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 40, 44 y 45; segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 26-28 y 30; declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 9-11; y respuesta del Japón a la pregunta 117 del Grupo Especial.

⁶⁷ Respuesta de Ucrania a las preguntas 5, 6, 10, 17, 34 y 36 del Grupo Especial.

⁶⁸ Prueba documental JPN-7, página 4.

tenían que presentar una solicitud escrita específica para ver el documento.⁶⁹ Por último, ponemos en tela de juicio el que las partes interesadas pudieran de hecho haber visto el documento, dado que la disposición pertinente de la Ley sobre Salvaguardias de Ucrania permite a las partes interesadas ver la información presentada por otras partes interesadas, pero no los "documentos oficiales del Ministerio ...".⁷⁰ Por tanto, a nuestro juicio, las Constataciones Fundamentales, dado que "no se pusieron a disposición del público en general a través de un medio apropiado", no se "publicaron" en el sentido del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. Habida cuenta de lo anterior, concluimos que las Constataciones Fundamentales no constituyen el tipo de informe publicado que requieren el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. De hecho, como observó el Japón, la propia Ucrania, en una carta dirigida al Japón, hizo referencia al Aviso de 14 de marzo de 2013, pero no a las Constataciones Fundamentales, como el informe en el sentido del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.⁷¹

7.37. En consecuencia, como se ha afirmado antes, nuestro examen de las determinaciones de las autoridades competentes en este caso se basará en el informe publicado, es decir, en el Aviso de 14 de marzo de 2013. Pese a ello, las Constataciones Fundamentales indudablemente forman parte del expediente de la investigación en materia de salvaguardias de que se trata. Por consiguiente, las tendremos en cuenta, cuando proceda, a efectos de entender las explicaciones presentadas en el Aviso de 14 de marzo de 2013 y evaluar su idoneidad.

7.2 Alegaciones relativas a la evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994

7.38. El Grupo Especial examinará ahora la alegación de infracción del párrafo 1 a) del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11 formulada por el Japón con respecto a la determinación de las autoridades competentes sobre la evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994.

7.39. El Japón alega que Ucrania no ha demostrado la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, ni la ha evaluado, como requieren el párrafo 1 a) del artículo XIX, el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11, y que, como consecuencia de ello, ha actuado de manera incompatible con esas disposiciones.⁷² En particular, alega que Ucrania i) no ha demostrado la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias; ii) no ha demostrado la existencia de una conexión lógica entre la supuesta evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones; y iii) como consecuencia de ello, no ha dado explicaciones razonadas y adecuadas sobre esas cuestiones, actuando así de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.⁷³

7.40. El Japón alega también que Ucrania ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX y el párrafo 1 a) del artículo 11 porque no demostró, en su informe publicado, que había contraído obligaciones concernientes a los productos importados objeto de la diferencia en virtud del GATT de 1994, y en qué forma el aumento de las importaciones era efecto de esas obligaciones. El Japón aduce además que como el informe publicado no contiene constataciones ni conclusiones fundamentadas sobre esa cuestión, Ucrania ha actuado también de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁷⁴

⁶⁹ En el asunto *Chile - Sistema de bandas de precios* el Grupo Especial observó, de manera análoga, que "las Actas ... no se han 'publicado' a través de ningún medio oficial. En lugar de ello se transmitieron a las partes interesadas y se pusieron a disposición de 'quien quiera consultarlas en la biblioteca del Banco Central de Chile'". Informe del Grupo Especial, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 7.128.

⁷⁰ Párrafo 6 del artículo 9 de la Ley sobre Salvaguardias.

⁷¹ Prueba documental JPN-11. La carta en cuestión se envió en respuesta a una carta del Japón en la que este preguntaba si Ucrania había publicado un informe en el sentido del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. Prueba documental JPN-10.

⁷² Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 168.

⁷³ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 72.

⁷⁴ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 189; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 100.

7.41. Ucrania responde que todas las alegaciones formuladas por el Japón al amparo del párrafo 1 a) del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11 deben rechazarse porque el Japón i) no demostró que la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994 constituyen cada uno de ellos un "requisito previo" para la imposición de una medida de salvaguardia; ii) no demostró que las circunstancias cuya existencia Ucrania probó como cuestión de hecho no eran "inesperadas" y en consecuencia "imprevistas" en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX; iii) no demostró que Ucrania no proporcionó en las Constataciones Fundamentales o en el Aviso de 14 de marzo de 2013 suficientes explicaciones razonadas y adecuadas por lo que respecta a la evolución imprevista de las circunstancias;⁷⁵ y iv) no demostró que Ucrania no había hecho concesiones arancelarias aplicables a los productos importados objeto de la diferencia, y que Ucrania no había probado la existencia de esas concesiones como cuestión de hecho.⁷⁶

7.42. El Grupo Especial comenzará su análisis por la alegación formulada por el Japón al amparo del párrafo 1 a) del artículo XIX. Primero examinaremos el argumento de Ucrania concerniente a la naturaleza jurídica de los dos elementos textuales de que se trata: la "evolución imprevista de las circunstancias" y el "efecto de las obligaciones contraídas en virtud [del GATT de 1994]" (en lo sucesivo el "efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994"). Después examinaremos la identificación y demostración por Ucrania de la evolución imprevista de las circunstancias y la conexión lógica entre dicha evolución y el aumento de las importaciones. Por último examinaremos la identificación por Ucrania de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994 y la conexión lógica con el aumento de las importaciones. Tras completar nuestro análisis de las alegaciones formuladas al amparo del párrafo 1 a) del artículo XIX procederemos a examinar las formuladas al amparo del párrafo 1 a) del artículo 11, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.

7.2.1 Alegaciones al amparo del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994

7.43. El párrafo 1 a) del artículo XIX 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 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.

7.44. Como se ha indicado, el Grupo Especial comenzará su evaluación de la alegación formulada por el Japón al amparo del párrafo 1 a) del artículo XIX examinando la cuestión planteada por Ucrania por lo que respecta a la naturaleza jurídica de la "evolución imprevista de las circunstancias" y el efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994.

7.2.1.1 La evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994

7.45. Ucrania mantiene que la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" no representa un requisito previo o una "condición previa" para imponer una medida de salvaguardia, ya que no figura en el texto del artículo 2. Según Ucrania, el artículo 2 solo establece tres condiciones para la imposición de una medida de salvaguardia, a saber i) que las importaciones de un producto hayan aumentado en tal cantidad ii) que causan iii) un daño grave a la rama de producción nacional. En opinión de Ucrania, una determinación relativa a la evolución imprevista de las circunstancias no es, por tanto, un "requisito previo" es decir, "*a thing required as a prior condition*" (algo requerido como condición previa)⁷⁷, para la adopción de una medida de

⁷⁵ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 90-93.

⁷⁶ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 102-105; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 54; y segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafos 43 y 44.

⁷⁷ Ucrania se remite al *Shorter Oxford Dictionary* (1993), volumen 2, página 2338.

salvaguardia. Como consecuencia de ello, Ucrania mantiene que la alegación del Japón debe rechazarse, ya que no ha establecido que la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias es una condición que tiene que satisfacerse para que pueda adoptarse una medida de salvaguardia.⁷⁸

7.46. Ucrania recuerda que en *Argentina - Calzado (CE)* el Órgano de Apelación, en el contexto del artículo XIX, determinó, con respecto a la evolución imprevista de las circunstancias, que esta no es una "condición" para imponer medidas de salvaguardia, sino "una circunstancia cuya concurrencia debe demostrarse como cuestión de hecho", y que es preciso trazar una distinción importante entre una "condición" y una "circunstancia cuya concurrencia debe demostrarse como cuestión de hecho".⁷⁹ Por lo que respecta al efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994, Ucrania observa que según el Órgano de Apelación ese elemento tampoco es una "condición" enumerada en el artículo 2, y en consecuencia no es un "requisito previo", sino solo una circunstancia cuya concurrencia tiene que demostrarse como cuestión de hecho.⁸⁰ Ucrania sostiene, por consiguiente, que la alegación del Japón por lo que respecta a este elemento adolece del mismo vicio que la alegación concerniente a la evolución imprevista de las circunstancias.⁸¹

7.47. El Japón replica que la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias y del efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994 sí es un "requisito previo" o un "requisito jurídico" que tiene que satisfacerse para aplicar una medida de salvaguardia de manera compatible con el artículo XIX.⁸² Según el Japón, Ucrania pasa por alto que el Órgano de Apelación ha afirmado que el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX tienen que considerarse conjuntamente, y que toda medida de salvaguardia ha de estar en conformidad con ambos acuerdos.⁸³

7.48. El Japón mantiene que con independencia de la expresión que de hecho se utilice -una "circunstancia" o un "requisito previo"-, la evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994 son "requisitos jurídicos" que tienen que satisfacerse para que una medida de salvaguardia se aplique de conformidad con las disciplinas de la OMC.⁸⁴ El Japón aduce que la "evolución imprevista de las circunstancias" y el efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994 no son simplemente circunstancias que tienen que "existir como cuestión de hecho", dado que la demostración de la existencia de esos elementos tiene que *anteceder* a la aplicación de una medida de salvaguardia.⁸⁵

7.49. El Japón mantiene asimismo que, contrariamente a lo que afirma Ucrania por lo que respecta al efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994, el Miembro importador tiene no solo que haber contraído obligaciones en virtud del GATT de 1994 como cuestión de hecho, sino también que identificar esas obligaciones.⁸⁶

7.50. El Grupo Especial comienza su análisis señalando que los argumentos de Ucrania plantean tres cuestiones: primera, si la evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las

⁷⁸ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 73 y 75; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 35; y segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 29.

⁷⁹ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 74 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 92).

⁸⁰ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 97 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 84).

⁸¹ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 98; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 44; y segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 37.

⁸² Declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 6, 52 y 61; segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 76 y 103; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 16 y 25.

⁸³ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 75 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 84).

⁸⁴ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 78 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.19).

⁸⁵ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 79 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72); declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 53; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 16.

⁸⁶ Declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 61; segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 103; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 25.

obligaciones en virtud del GATT de 1994 deben caracterizarse como circunstancias, condiciones o requisitos previos; segundo, qué consecuencias jurídicas derivan de esa caracterización; y tercero, si el Japón entendió mal la naturaleza de esos dos elementos y, en consecuencia, sus alegaciones deben desestimarse por esa razón.

7.51. Por lo que respecta a la primera cuestión, el Órgano de Apelación ha aclarado en varios informes la naturaleza jurídica de los elementos enunciados en la primera cláusula del párrafo 1 a) del artículo XIX y su relación con las *condiciones* establecidas en la segunda cláusula del párrafo 1 a) del artículo XIX:

La expresión inicial del párrafo 1 a) del artículo XIX -"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por [un Miembro] en virtud del presente Acuerdo ..."- es un inciso que, en nuestra opinión, depende gramaticalmente de la expresión verbal "las importaciones [...] han aumentado" de la segunda parte de esa frase. *Consideramos* que la expresión inicial de la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX, aunque no establece condiciones independientes para la aplicación de una medida de salvaguardia, adicionales a las establecidas en la segunda parte de esa frase, *describe determinadas circunstancias cuya concurrencia debe demostrarse de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia de forma compatible con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994*. En ese sentido, consideramos que hay una conexión lógica entre las circunstancias descritas en ella -"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo ..."- y las condiciones establecidas en la segunda parte del párrafo 1 a) del artículo XIX para la imposición de una medida de salvaguardia.⁸⁷ (las cursivas son nuestras; no se reproducen las cursivas del original)

7.52. Así pues, los dos elementos de la primera cláusula del párrafo 1 a) del artículo XIX constituyen *circunstancias* que tienen que demostrarse como cuestión de hecho, distintas de las *condiciones* establecidas en la segunda cláusula. Observamos asimismo que en una ocasión el Órgano de Apelación también ha hecho referencia a la existencia de uno de esos dos elementos como un "requisito previo" que ha de demostrarse para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia.⁸⁸ Por consiguiente, nos parece claro que i) los dos elementos de la primera cláusula del párrafo 1 a) del artículo XIX son circunstancias que tienen que demostrarse como cuestión de hecho, ii) que son jurídicamente distintas de las condiciones enunciadas en la segunda cláusula de la misma disposición, y iii) que el Órgano de Apelación también ha utilizado la expresión "requisito previo" para referirse a ellas.

7.53. Por lo que respecta a la segunda cuestión, el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Cordero*, detalló las consecuencias jurídicas de la interpretación propugnada en *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado (CE)*, y estudió cuándo y dónde debe tener lugar la demostración de esas *circunstancias*. Afirmó que la demostración ha de tener lugar *antes* de que se aplique una medida de salvaguardia, y que debe figurar en el mismo informe de las autoridades competentes en el que se demuestran las *condiciones*:

como la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias es algo que debe demostrarse previamente, según hemos indicado, "para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia" de forma compatible con el artículo XIX del GATT de 1994, *de ello se sigue que esta demostración debe hacerse antes de que se aplique la medida de salvaguardia*. De lo contrario, el fundamento jurídico de la medida estará viciado. La "conexión lógica" que hemos observado previamente entre las dos frases del párrafo 1 a) del artículo XIX nos ofrece orientaciones instructivas respecto del dónde y el cuándo de la "demostración". Como ya hemos señalado, la primera frase cita, en parte, las "circunstancias" que han experimentado una "evolución imprevista". La segunda frase, como dijimos anteriormente, guarda relación con las tres "condiciones" para la aplicación de las medidas de salvaguardia, que se repiten también en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Es evidente

⁸⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85; e informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 92.

⁸⁸ Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72.

que el cumplimiento de estas condiciones ha de constituir el núcleo central del informe de las autoridades competentes, cuya publicación prescribe el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. *A nuestro modo de ver, la conexión lógica entre las "condiciones" indicadas en la segunda frase del párrafo 1 a) del artículo XIX y las "circunstancias" a que se refiere la primera frase de esta disposición hace imperativo incluir la demostración de la existencia de estas circunstancias en el mismo informe de las autoridades competentes.* Cualquier otro procedimiento interrumpiría la "conexión lógica" entre las dos cláusulas, y sumiría en la vaguedad y la incertidumbre todo lo relativo al cumplimiento de la primera disposición del párrafo 1 a) del artículo XIX.⁸⁹ (las cursivas son nuestras; no se reproducen las cursivas del original)

7.54. Como indicó el Órgano de Apelación, la demostración de la existencia de las circunstancias en cuestión tiene que figurar en el informe publicado de las autoridades competentes requerido por el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. Por consiguiente, entendemos que respetar la conclusión del Órgano de Apelación, citada *supra* en el párrafo 7.51, de que esas circunstancias tienen que demostrarse como cuestión de hecho, significa que las autoridades competentes tienen que explicar, en su informe publicado, en qué modo las pruebas fácticas que tienen ante sí demuestran la existencia de esas circunstancias. Por tanto, no basta con que las autoridades competentes se cercioren de que esas circunstancias existen como cuestión fáctica; también tienen que demostrar su existencia en su informe publicado.

7.55. Merece la pena destacar otro elemento de las declaraciones del Órgano de Apelación arriba citadas. El Órgano de Apelación concluyó que las circunstancias en cuestión tenían que demostrarse *antes* de la imposición de una medida de salvaguardia. A nuestro juicio, esto implica que cualquier demostración de la existencia de esas circunstancias que se haga *después* de la imposición de una medida de salvaguardia no será suficiente para satisfacer las prescripciones del párrafo 1 a) del artículo XIX. En ese contexto, observamos que el Órgano de Apelación ya ha tenido ocasión de abordar esta cuestión y ha concluido que el análisis de las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 3 y que debe exponerse en el informe publicado de las autoridades competentes no puede ser complementado por el Miembro de que se trate en el curso de un procedimiento de solución de diferencias en la OMC o en un documento distinto del informe de las autoridades competentes (por ejemplo un informe no publicado).⁹⁰ Por consiguiente, nos parece claro que cualquier explicación *ex post facto*⁹¹ con la que se pretenda demostrar la existencia de las circunstancias requeridas por la primera cláusula del párrafo 1 a) del artículo XIX no puede subsanar la ausencia de esa demostración en el informe publicado de las autoridades competentes.

7.56. En lo tocante al informe publicado conviene aclarar otro aspecto. El Órgano de Apelación ha afirmado que como la evolución imprevista de las circunstancias es una "cuestión pertinente de hecho y de derecho" en el sentido del párrafo 1 del artículo 3, las autoridades competentes tienen que facilitar una "explicación razonada y adecuada" del modo en que los hechos corroboran su determinación sobre la "evolución imprevista de las circunstancias" a que se hace referencia en el párrafo 1 a) del artículo XIX.⁹² Aunque el Órgano de Apelación, al hacer esa declaración, no aludió expresamente al efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994, consideramos que ese efecto es, de manera análoga, una "cuestión pertinente de hecho y de derecho" en el sentido del párrafo 1 del artículo 3, y que la autoridad competente debe igualmente facilitar explicaciones razonadas y adecuadas a ese respecto en su informe publicado. Por consiguiente, incumbe al Grupo Especial examinar si Ucrania demostró en su informe publicado, mediante explicaciones razonadas y adecuadas, la existencia de las circunstancias identificadas en la primera cláusula del párrafo 1 a) del artículo XIX.

⁸⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72.

⁹⁰ En *Estados Unidos - Gluten de trigo* el Órgano de Apelación revocó la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos habían proporcionado explicaciones suficientes sobre uno de los factores del párrafo 2 a) del artículo 4, porque "se basó considerablemente en ... información complementaria" que no figuraba en el informe de la autoridad competente (párrafos 156-163). En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación rechazó el argumento de los Estados Unidos de que bastaba con que la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias pudiera deducirse del expediente fáctico, y de que la existencia de esa evolución podía demostrarse durante un procedimiento de solución de diferencias en la OMC. En aquel caso el Órgano de Apelación concluyó que los Estados Unidos no habían *demostrado* ese elemento, ya que en el informe de las autoridades competentes no figuraba un análisis ni se daba ninguna explicación a ese respecto (párrafo 73).

⁹¹ Informe del Grupo Especial, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 7.139.

⁹² Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 279.

7.57. En resumen, consideramos que los dos elementos de la primera cláusula del párrafo 1 a) del artículo XIX, la "evolución imprevista de las circunstancias" y el efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994, son *circunstancias* cuya existencia las autoridades competentes, con arreglo al párrafo 1 a) del artículo XIX, están jurídicamente obligadas a demostrar como cuestión de hecho.⁹³ No son *condiciones*. Las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia figuran en la segunda cláusula del párrafo 1 a) del artículo XIX y el artículo 2. Aunque su naturaleza jurídica es distinta, las *condiciones* y las *circunstancias* pertinentes tienen en común que: i) las autoridades competentes tienen que demostrar su satisfacción o existencia mediante explicaciones razonadas y adecuadas, ii) en el informe publicado, y iii) antes de que se aplique una medida de salvaguardia.

7.58. En lo tocante a la tercera cuestión que plantean los argumentos de Ucrania, no entendemos que el Japón aduce que la evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994 son "condiciones" similares a las enunciadas en la segunda cláusula del párrafo 1 a) del artículo XIX o el artículo 2. En todas sus comunicaciones, el Japón ha utilizado los términos "circunstancias", "requisito previo" o "requisito jurídico", y no el término "condición", para aludir a esos elementos.⁹⁴ Por tanto, discrepamos del argumento de Ucrania de que el Japón ha aludido erróneamente a los elementos de la primera cláusula del párrafo 1 a) del artículo XIX como "condiciones". En lo tocante a los términos "requisito previo" o "requisito jurídico", recordamos que estos también se utilizaron en anteriores informes del Órgano de Apelación y de grupos especiales al abordar la misma cuestión, por lo cual el Japón no ha incurrido en error al utilizarlos. Así pues, rechazamos el argumento de Ucrania de que el Japón caracterizó erróneamente como condiciones los dos elementos de la primera cláusula del párrafo 1 a) del artículo XIX.

7.59. Por consiguiente, procederemos con nuestro análisis de las alegaciones del Japón basándonos en que la "evolución imprevista de las circunstancias" y el efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994 son "circunstancias" cuya existencia las autoridades competentes están jurídicamente obligadas a demostrar como cuestión de hecho, y que esa demostración tiene que hacerse i) antes de aplicar una medida de salvaguardia, ii) mediante explicaciones razonadas y adecuadas, y iii) en el informe publicado de las autoridades competentes.

7.2.1.2 Evolución imprevista de las circunstancias

7.60. El Grupo Especial procederá ahora a examinar la alegación del Japón relativa a la evolución imprevista de las circunstancias. Dicha alegación se basa en dos argumentos principales. El Japón afirma que las autoridades competentes de Ucrania no han demostrado debidamente la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, y que Ucrania no ha explicado en qué modo la supuesta evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones.

7.2.1.2.1 La evolución imprevista de las circunstancias alegada en el presente caso

7.61. El Grupo Especial comienza examinando el argumento del Japón de que las autoridades competentes de Ucrania no han demostrado debidamente la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Recordamos a ese respecto que se ha interpretado que con la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" se hace referencia a una evolución "inesperada".⁹⁵

7.62. El Japón aduce que la única referencia a una evolución imprevista de las circunstancias, ya sea en el Aviso de 14 de marzo de 2013 o en las Constataciones Fundamentales, se encuentra en la alegación de aumento de las importaciones, y que en consecuencia parece que las autoridades competentes determinaron que el aumento de las importaciones representaba la evolución imprevista de las circunstancias. El Japón mantiene que esto es incorrecto, porque el aumento de las importaciones tiene que ser consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias, de

⁹³ Convenimos con el Grupo Especial a cargo del asunto *Estados Unidos - Cordero* en que la demostración de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX es un "requisito jurídico". Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.19. Consideramos que esa conclusión es igualmente aplicable al efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994.

⁹⁴ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 72, 75, 84, 87, 166 y 187; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 76 y 103.

⁹⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91; e informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

manera que dicha evolución tiene necesariamente que ser algo distinto del aumento de las importaciones en sí mismo. Remitiéndose al informe del Grupo Especial sobre el asunto *Argentina - Duraznos en conserva*, el Japón mantiene que el texto del párrafo 1 a) del artículo XIX no admite una interpretación que equipararía el aumento de las importaciones a una evolución imprevista de las circunstancias.⁹⁶ El Japón concluye que Ucrania, en la medida en que consideró que el aumento de las importaciones representaba una evolución imprevista de las circunstancias, no demostró la existencia de esa circunstancia y por consiguiente actuó de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX.⁹⁷

7.63. Ucrania mantiene que en el presente caso la evolución imprevista de las circunstancias queda explicada por la "tormenta perfecta" causada por la confluencia de la grave contracción de la demanda y el aumento espectacular de las importaciones en términos relativos, sobre el telón de fondo de la crisis financiera y económica mundial de la segunda mitad de 2008 y la importante reducción de los aranceles para los vehículos automóviles para el transporte de personas efectuada por Ucrania con ocasión de su adhesión a la OMC en mayo de 2008. Ucrania aduce, además, que aunque había esperado que algunos sectores en los que había asumido importantes compromisos arancelarios en la OMC pudieran hacer frente a la competencia de las importaciones, no previó que, como resultado de la crisis financiera y económica mundial que estalló poco después de su adhesión a la OMC, la demanda de los consumidores se contraería tanto como se contrajo, y que esto coincidiría con un aumento de las importaciones en tal cantidad que desplazaría a los productos nacionales. Ucrania mantiene que el Aviso de 14 de marzo de 2013 y las Constataciones Fundamentales contenían un análisis de la repercusión de la crisis financiera y económica mundial.⁹⁸

7.64. Ucrania aduce que en el Aviso de 14 de marzo de 2013 y en las Constataciones Fundamentales el Ministerio explicó que no se había previsto que las importaciones en Ucrania aumentarían un 37,9% en relación con la producción nacional de automóviles en Ucrania en 2010 comparado con 2008, a pesar de la disminución del volumen de importación en términos absolutos. Ucrania alega que el importante aumento de la cuota de mercado se produjo inmediatamente después de que explotara la crisis financiera y económica mundial, que tuvo una repercusión importante en la rama de producción ucraniana de vehículos automóviles para el transporte de personas.⁹⁹

7.65. En opinión de Ucrania, la existencia de la crisis financiera y económica mundial es una cuestión de hecho que no requiere mucha demostración. Ucrania mantiene que como la crisis financiera y económica mundial de 2008 es un hecho ampliamente aceptado y probablemente incluso indiscutido, no se necesitan más pruebas para demostrar su existencia. Sostiene, además, que como las partes interesadas no pusieron en entredicho esa circunstancia, el Ministerio concluyó que existía y no requería confirmación alguna. Ucrania considera que el Japón no puede

⁹⁶ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 174 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Duraznos en conserva*, párrafo 7.18, en el que se afirma que "el texto del párrafo 1 a) del artículo XIX no puede respaldar una interpretación que equipararía el aumento del volumen de las importaciones a una evolución imprevista de las circunstancias"); declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 54; segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 80; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 18.

⁹⁷ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 171, 172 y 174; declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 54; segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 80; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 17.

⁹⁸ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 79; declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 28; y respuestas de Ucrania a las preguntas 39 y 40 del Grupo Especial. En respuesta a la pregunta 116 del Grupo Especial, Ucrania afirmó que examinaba los efectos de la crisis financiera y económica mundial en la sección de las Constataciones Fundamentales donde se trata la cuestión de la no atribución.

⁹⁹ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 80; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 37; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 30. Ucrania observa asimismo que el Grupo Especial a cargo del asunto *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* constató que una crisis financiera era una "serie plausible de circunstancias" que podía considerarse imprevista (primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 82 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el Acero*, párrafos 10.110 y 10.121)).

alegar seriamente que no era consciente de esa crisis mundial durante el período de investigación.¹⁰⁰

7.66. El Japón responde que la crisis financiera y económica mundial no se identificó como la evolución imprevista de las circunstancias hasta la primera comunicación escrita de Ucrania. Según el Japón, en ninguna parte del Aviso de 14 de marzo de 2013 ni de las Constataciones Fundamentales la crisis se identificó como la evolución imprevista de las circunstancias, ni hay examen o explicación algunos de por qué constituía una evolución imprevista en el sentido del artículo XIX.¹⁰¹ El Japón recuerda que según el Órgano de Apelación la demostración de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias tiene que hacerse, en el informe publicado, *antes* de la aplicación de una medida de salvaguardia.¹⁰² Mantiene que, en consecuencia, ninguna identificación de la evolución imprevista de las circunstancias después de la imposición de una medida de salvaguardia puede hacer que una medida de salvaguardia sea compatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX. Aduce además que, como constató el Grupo Especial en *Chile - Sistema de bandas de precios*, una explicación *ex post facto* no puede subsanar el hecho de que el Miembro importador no satisfizo la obligación de demostrar, en el informe publicado, la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.¹⁰³

7.67. El Grupo Especial observa que lo que hay que examinar es si Ucrania identificó y demostró la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, como requiere el párrafo 1 a) del artículo XIX. Como se explica más arriba, esto requiere que determinemos si las autoridades competentes identificaron la evolución imprevista de las circunstancias pertinentes en su informe publicado. Para empezar, recordamos nuestra opinión de que el Aviso de 14 de marzo de 2013 constituye el informe publicado en el sentido del párrafo 1 del artículo 3, como se indica en la Sección 7.1.5 *supra*.

7.68. El Aviso de 14 de marzo de 2013 contiene el sucinto pasaje siguiente relativo a la evolución imprevista de las circunstancias:

La existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" queda explicada por un aumento del 37,9% de la participación de los automóviles de turismo importados en relación con la producción nacional de 2010, en comparación con 2008, a pesar de la disminución del volumen de importación en términos absolutos y de una contracción global del consumo de automóviles de turismo en el mercado nacional de Ucrania durante ese período.¹⁰⁴

7.69. Aparte de esa referencia, no encontramos ninguna otra mención de la evolución imprevista de las circunstancias en el Aviso de 14 de marzo de 2013.¹⁰⁵

7.70. En las Constataciones Fundamentales y en la notificación de Ucrania al Comité de Salvaguardias de la OMC en virtud de los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12 también se hace referencia a la evolución imprevista de las circunstancias, utilizando un texto casi idéntico al que figura en el Aviso de 14 de marzo de 2013. Los pasajes pertinentes en las Constataciones Fundamentales y la notificación a la OMC son los siguientes:

¹⁰⁰ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 80 y 86; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 30; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 29.

¹⁰¹ Declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 55; segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 81; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 18.

¹⁰² Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 81 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72).

¹⁰³ Declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 18 (donde se cita el informe del Grupo Especial, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 7.139). Véase también la declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 55.

¹⁰⁴ Prueba documental JPN-2, página 1.

¹⁰⁵ Observamos que nuestra evaluación se basa en la Prueba documental JPN-2, que contiene una traducción al inglés del Aviso de 14 de marzo de 2013 preparada por el Japón, a la que Ucrania no objetó. Así lo entendemos sobre la base de una declaración hecha por el Japón en el curso de la primera reunión sustantiva con el Grupo Especial y de la respuesta del Japón a la pregunta 7 del Grupo Especial. De hecho, Ucrania hizo referencia a la Prueba documental JPN-2 en todas sus comunicaciones al Grupo Especial (por ejemplo, primera comunicación escrita de Ucrania, nota 18; y segunda comunicación escrita de Ucrania, nota 4).

La existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" *queda explicada por* un aumento del 37,9% de la participación de los productos importados en relación con la producción nacional de Ucrania en 2010, en comparación con 2008, a pesar de la disminución del volumen de importación en términos absolutos y de una contracción global del consumo de automóviles de turismo en el mercado nacional de Ucrania durante ese período.¹⁰⁶ (sin cursivas en el original)

La "evolución imprevista de las circunstancias" *está presente en* el aumento de la cuota de las importaciones en un 37,9% en relación con la producción de automóviles de turismo del solicitante en 2010 en comparación con 2008, a pesar de la disminución general de las importaciones en equivalente cuantitativo y de la reducción general del consumo de automóviles de turismo en el mercado interno en ese período.¹⁰⁷ (sin cursivas en el original)

7.71. El Japón sostiene que esas declaraciones sugieren que el aumento de las importaciones es la evolución imprevista de las circunstancias. Ucrania no respondió directamente a ese argumento. En lugar de ello, aduce que la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias está explicada por la "tormenta perfecta" causada por una confluencia de varios factores en el contexto de la crisis financiera y económica mundial de 2008, y que no se había previsto que las importaciones aumentaran un 37,9% en relación con la producción nacional de automóviles en Ucrania en 2010, en comparación con 2008.

7.72. Al examinar el pasaje que figura en el Aviso de 14 de marzo de 2013, tomamos nota de la declaración de que la existencia de la evolución imprevista de las circunstancias "queda explicada por" el aumento de las importaciones en términos relativos. A nuestro entender, esto significa que la existencia de la evolución imprevista de las circunstancias es "*made clear or intelligible*" (aclarada o hecha inteligible)¹⁰⁸, o "*made plainly visible*" (hecha patentemente visible)¹⁰⁹ por el aumento de las importaciones en términos relativos. Así pues, la interpretación más natural de la frase traducida, en el contexto de la referencia citada del Aviso de 14 de marzo de 2013, es que las autoridades competentes consideraron que la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias quedaba demostrada por el aumento de las importaciones en términos relativos, a pesar de la disminución de las importaciones en términos absolutos y de una contracción global del consumo de automóviles. También merece la pena señalar que la propia Ucrania, en su primera comunicación escrita, ha descrito las conclusiones de las autoridades competentes que figuran en el Aviso de 14 de marzo de 2013 de forma muy similar:

En sus constataciones, el Ministerio *explicó que no se había previsto que las importaciones aumentarían un 37,9% en relación con la producción nacional de automóviles en Ucrania en 2010 comparado con 2008, a pesar de la disminución del volumen de importación en términos absolutos.*¹¹⁰ (sin cursivas en el original)

7.73. Constatamos, por consiguiente, que en el Aviso de 14 de marzo de 2013 lo que se identifica como la evolución imprevista de las circunstancias es el aumento de las importaciones en términos relativos. Reconocemos que en el Aviso de 14 de marzo de 2013 también se hace referencia a una disminución de las importaciones en términos absolutos y a una contracción de la demanda que tuvo lugar durante el mismo período. Sin embargo, no hay en el Aviso de 14 de marzo de 2013 nada que indique que las autoridades competentes consideraran que alguna de esas dos cosas representara una evolución imprevista de las circunstancias. Así pues, nos parece claro que la evolución de las circunstancias que en el Aviso de 14 de marzo de 2013 se califica como imprevista es el aumento de las importaciones en términos relativos.

¹⁰⁶ Prueba documental JPN-6 (versión revisada).

¹⁰⁷ Documento G/SG/N/8/UKR/3-G/SG/N/10/UKR/3-G/SG/N/11/UKR/1 de la OMC. Prueba documental JPN-7.

¹⁰⁸ *The Shorter Oxford Dictionary* (2007), volumen 2, página 900.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 80. En su comunicación en calidad de tercero, la Unión Europea aduce que no debe entenderse que las palabras "explicada por" significan que la evolución imprevista de las circunstancias es el aumento de las importaciones. A juicio de la Unión Europea, el aumento simplemente pone de manifiesto la existencia de la evolución imprevista de las circunstancias, en el sentido de que esa evolución imprevista ha dado lugar a un aumento de las importaciones. Sin embargo, la Unión Europea no presenta más argumentos en apoyo de esa opinión. Comunicación presentada por la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 21.

7.74. A continuación examinamos los argumentos de Ucrania sobre lo que en este caso representaba la evolución imprevista de las circunstancias, ya que hay una diferencia entre las comunicaciones de Ucrania a este Grupo Especial y el contenido real del Aviso de 14 de marzo de 2013.

7.75. En su primera comunicación escrita, Ucrania no solo describe el contenido del Aviso de 14 de marzo de 2013 arriba reproducido, sino que también identifica como evolución imprevista de las circunstancias una "tormenta perfecta" causada por una "confluencia de factores" en el contexto de la crisis financiera y económica mundial de 2008:

No se preveía que, como resultado de la crisis mundial que estallaría poco después de su adhesión, la demanda de los consumidores se contrajera en la medida en que se contrajo, y que esto coincidiría con un aumento de las importaciones en tal cantidad que desplazaría por completo a los productores nacionales. Esa desafortunada "tormenta perfecta" es en lo fundamental lo que el Ministerio puso de relieve en la sección de las Constataciones Fundamentales relativa a la evolución imprevista de las circunstancias.¹¹¹

...

La confluencia de la grave contracción de la demanda y el aumento espectacular de las importaciones en términos relativos, sobre el telón de fondo de la crisis financiera mundial de la segunda mitad de 2008, al mismo tiempo que Ucrania rebajaba de manera importante los aranceles sobre los vehículos automóviles para el transporte de personas en cumplimiento de sus obligaciones en el marco de la OMC, fue inesperada, y en consecuencia imprevista.¹¹²

7.76. En respuesta a una petición del Grupo Especial, Ucrania detalló lo siguiente:

Aunque es evidente que la crisis financiera mundial dio lugar tanto a un aumento importante de las importaciones en términos relativos como a la disminución del consumo, lo último fue un factor distinto que no puede asociarse al aumento de las importaciones, y al que se hizo referencia en la sección relativa a la no atribución de las Constataciones Fundamentales.¹¹³

7.77. En su segunda comunicación escrita, Ucrania afirmó lo siguiente:

No se esperaba que, como resultado de la crisis mundial que estalló inmediatamente después de su adhesión, el aumento de las importaciones fuera tan importante que desplazaría por completo a la producción nacional.¹¹⁴

...

Los hechos confirman la combinación imprevista de una crisis económica mundial que afectó en particular a esa rama de producción precisamente en el momento de la liberalización arancelaria y la introducción de cambios importantes en la economía ucraniana como consecuencia de la adhesión a la OMC.¹¹⁵

7.78. Así pues, parece que Ucrania ha presentado varias versiones de lo que en el presente caso constituía la evolución imprevista de las circunstancias: i) la contracción de la demanda y el aumento simultáneo de las importaciones; ii) la confluencia de una contracción de la demanda, la liberalización arancelaria y un aumento de las importaciones en términos relativos; iii) la crisis financiera y económica mundial; iv) el aumento de las importaciones; y v) la combinación de una crisis financiera y económica mundial y la liberalización arancelaria. Hay un notable contraste entre las comunicaciones de Ucrania al Grupo Especial, en la mayor parte de las cuales se da a entender que lo que constituía la evolución imprevista de las circunstancias eran eventos causados por la

¹¹¹ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 79.

¹¹² Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 83.

¹¹³ Respuesta de Ucrania a la pregunta 40 del Grupo Especial.

¹¹⁴ Segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 26.

¹¹⁵ Segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 28.

crisis financiera y económica mundial, o coincidentes con ella o que la incluían, y el texto real del Aviso de 14 de marzo de 2013, en el que solo se identifica como evolución imprevista de las circunstancias el aumento de las importaciones en términos relativos.

7.79. El Grupo Especial pidió a Ucrania que aclarara si el Aviso de 14 de marzo de 2013 contiene alguna referencia a la crisis financiera y económica mundial en la sección de dicho Aviso dedicada a la evolución imprevista de las circunstancias. En su respuesta, Ucrania afirmó que las autoridades competentes examinaron los efectos de la crisis financiera y económica mundial en la sección de la Constataciones Fundamentales relativa a la no atribución.¹¹⁶ Por nuestra parte, no vemos en el Aviso de 14 de marzo de 2013 nada que pudiera entenderse identifica a la crisis financiera y económica mundial como la evolución imprevista de las circunstancias o una parte integrante de ella.

7.80. En ese sentido, discrepamos de la sugerencia de Ucrania de que en cualquier caso la identificación expresa de la crisis financiera y económica mundial de 2008 no era necesaria, ya que su existencia era un hecho abundantemente conocido y aceptado. Aunque los eventos que se alega son imprevistos sean ampliamente conocidos y aceptados, ello no dispensa a las autoridades competentes de su obligación de identificar expresamente en el informe publicado la evolución imprevista de las circunstancias cuya existencia han determinado.

7.81. Por lo que concierne a las Constataciones Fundamentales, que en cualquier caso no constituyen un informe publicado en el sentido del párrafo 1 del artículo 3, el hecho de que los efectos de la crisis financiera y económica mundial se mencionen en la sección relativa a la no atribución de dichas Constataciones carece de importancia. La cuestión de la no atribución guarda relación con una de las condiciones que han de demostrarse -la relación causal- y no con la circunstancia de que aquí se trata. Además, en el pasaje pertinente de las Constataciones Fundamentales dedicado a la evolución imprevista de las circunstancias no se hace referencia a la sección relativa a la no atribución. Recordamos asimismo que según el Órgano de Apelación no incumbe a los grupos especiales interpretar el informe de las autoridades competentes incorporando vinculaciones que estas no efectuaron.¹¹⁷ Por consiguiente, a nuestro entender, aunque el Grupo Especial aceptara que las Constataciones Fundamentales forman parte del informe publicado, en el sentido del párrafo 1 del artículo 3, la referencia general a la crisis financiera y económica mundial en una sección distinta de esas Constataciones no es en el presente caso suficiente para identificarla claramente como una evolución imprevista de las circunstancias.

7.82. Habida cuenta de lo anterior, constatamos que debido a la falta de toda referencia, en el Aviso de 14 de marzo de 2013, a circunstancias distintas del aumento de las importaciones en términos relativos, las otras circunstancias o combinaciones de circunstancias identificadas por Ucrania ante el Grupo Especial constituyen explicaciones *ex post facto* de lo que era la evolución imprevista de las circunstancias. Así pues, y a efectos de nuestro examen, no es preciso tenerlas en cuenta.

7.83. Habiendo constatado que Ucrania, en su informe publicado, determinó que el aumento de las importaciones en términos relativos constituía la evolución imprevista de las circunstancias, nos queda por determinar si ello es suficiente para satisfacer las prescripciones del párrafo 1 a) del artículo XIX. En la parte pertinente de ese artículo se hace referencia al aumento de las importaciones de un producto en tal cantidad "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias". Las palabras "como consecuencia de" implican una relación de causa a efecto, la cual indica que la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones no pueden ser una y la misma cosa. Además, como se detalla más arriba hay una diferencia clara entre las circunstancias a que se hace referencia en la primera cláusula del párrafo 1 a) del artículo XIX y las condiciones a que se hace referencia en la segunda cláusula. El aumento de las importaciones es una de esas condiciones. Si aceptáramos que el aumento de las importaciones puede ser al mismo tiempo una circunstancia pertinente y una condición, pasaríamos por alto la

¹¹⁶ Respuesta de Ucrania a la pregunta 116 del Grupo Especial.

¹¹⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 322.

diferencia entre ambas cosas y mezclaríamos dos requisitos jurídicos del párrafo 1 a) del artículo XIX que son distintos.¹¹⁸

7.84. Constatamos, por consiguiente, que Ucrania no ha hecho una determinación adecuada sobre la evolución imprevista de las circunstancias, porque las autoridades competentes, en su informe publicado, identificaron el aumento de las importaciones en términos relativos como la evolución imprevista de las circunstancias, en lugar de identificar y explicar alguna evolución imprevista de las circunstancias que hubiera dado lugar a ese aumento de las importaciones en términos relativos. Al no haberse hecho una determinación adecuada por lo que respecta a una de las circunstancias pertinentes, concluimos que Ucrania, en esa medida, actuó de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX.

7.2.1.2.2 Conexión lógica entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones en términos relativos

7.85. El Grupo Especial abordará ahora los argumentos del Japón relativos a la demostración de la conexión lógica entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones en términos relativos. Recordamos que el Japón aduce que según el Órgano de Apelación las autoridades competentes están obligadas por el párrafo 1 a) del artículo XIX a demostrar específicamente que la evolución imprevista de las circunstancias identificada ha dado lugar al aumento de las importaciones.¹¹⁹

7.86. El Japón aduce que ni el Aviso del 14 de marzo de 2013 ni las Constataciones Fundamentales contienen explicación alguna de la manera en que la supuesta evolución imprevista de las circunstancias dio lugar al aumento de las importaciones.¹²⁰ Remitiéndose al informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, el Japón observa que corresponde a las autoridades competentes demostrar la conexión lógica entre la supuesta evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones, y que no corresponde al Grupo Especial interpretar el informe incorporando vinculaciones que las autoridades competentes no efectuaron.¹²¹

7.87. El Japón aduce también que, aun suponiendo que las autoridades competentes hubieran reconocido que la crisis financiera y económica mundial constituía la evolución imprevista de las circunstancias, Ucrania no ha dado ninguna explicación sobre la manera en que esa evolución tuvo efectivamente por resultado el aumento de las importaciones. A juicio del Japón, no es suficiente que la crisis financiera y económica mundial simplemente coincidiera en el tiempo con el aumento de las importaciones. Según el Japón, también tiene que demostrarse que la evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un cambio en la relación de competencia entre los productos importados y los nacionales, en detrimento de estos últimos.¹²²

7.88. Ucrania discrepa de la opinión del Japón de que la evolución imprevista de las circunstancias tiene que dar lugar a un cambio en la relación de competencia. A su juicio, lo necesario no es que la evolución imprevista de las circunstancias y las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994 modifiquen la relación de competencia entre las importaciones y los productos nacionales, sino que causen directamente el aumento de las importaciones. Ucrania sostiene, además, que su análisis de la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias fue realizado por las autoridades competentes durante la investigación, y que buena parte de ese análisis es de

¹¹⁸ Véase también el informe del Grupo Especial, *Argentina - Duraznos en conserva*, párrafo 7.18 (donde se afirma que "el texto del párrafo 1 a) del artículo XIX no puede respaldar una interpretación que equipararía el aumento del volumen de las importaciones a una evolución imprevista de las circunstancias").

¹¹⁹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 177 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 316); y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 82.

¹²⁰ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 176; declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 60; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 82.

¹²¹ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 84 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 322).

¹²² Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 83 y 84; declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 56; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 19, 21 y 22.

carácter confidencial, de manera que en las Constataciones Fundamentales solo se han incluido los resultados.¹²³

7.89. El Japón replica que con independencia de si Ucrania trató debidamente el análisis como confidencial o no, las autoridades competentes estaban aun así obligadas a facilitar una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos respaldaban su determinación.¹²⁴

7.90. El Grupo Especial recuerda sus constataciones *supra* de que Ucrania no hizo una determinación adecuada acerca de la evolución imprevista de las circunstancias, en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX. Habida cuenta de ello, no es preciso que formulemos constataciones sobre si las autoridades competentes examinaron la "conexión lógica" entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones en términos relativos. A falta de una determinación suficiente de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, no hay posibilidad alguna de examinar si hay una conexión suficiente entre esa evolución y el aumento de las importaciones.

7.2.1.3 Efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994

7.91. El Grupo Especial examina ahora la alegación del Japón concerniente al efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994. Al igual que la alegación paralela concerniente a la evolución imprevista de las circunstancias, esta alegación se basa en dos argumentos principales. El Japón aduce, primero, que las autoridades competentes de Ucrania no han demostrado debidamente el efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994, y segundo, que Ucrania no ha explicado de qué manera el efecto de cualesquiera de esas obligaciones tuvo como consecuencia un aumento de las importaciones.

7.2.1.3.1 Identificación del efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994 pertinentes

7.92. El Grupo Especial comienza examinando el argumento del Japón de que las autoridades competentes de Ucrania no han demostrado debidamente la existencia del efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994 pertinentes.

7.93. El Japón aduce que un Miembro que desea imponer una medida de salvaguardia tiene no solo que haber contraído obligaciones en virtud del GATT de 1994, sino también que identificar esas obligaciones y demostrar su existencia en su informe publicado. Mantiene que Ucrania no lo hizo, ya que ni en el Aviso de 14 de marzo de 2013 ni en las Constataciones Fundamentales se identifica o analiza el efecto de las obligaciones contraídas por Ucrania en virtud del GATT de 1994. Por consiguiente, mantiene que Ucrania no demostró, como cuestión de hecho, que había contraído obligaciones en virtud del GATT de 1994, y que esto constituye una infracción del párrafo 1 a) del artículo XIX.¹²⁵

7.94. Ucrania aduce que no puede haber un debate sobre la existencia del efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994. Según Ucrania, es un hecho evidente que cuando se adhirió a la OMC en 2008 hizo concesiones arancelarias sobre los vehículos automóviles para el transporte de personas y redujo el derecho de importación sobre esos automóviles del 25% al 10%. Ucrania mantiene que el Japón, dada su participación activa en las negociaciones sobre la adhesión de Ucrania a la OMC, no puede negar ese hecho. Alega además que la existencia de los compromisos asumidos en el marco de la OMC es un hecho que se menciona en las Constataciones Fundamentales.¹²⁶

¹²³ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 85; y respuesta de Ucrania a la pregunta 42 del Grupo Especial.

¹²⁴ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 97.

¹²⁵ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 193; declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 61; segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 105; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 26.

¹²⁶ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 100; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 44; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafos 40-42; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 37.

7.95. El Japón responde que el hecho de que Ucrania asumiera compromisos arancelarios con respecto al producto afectado no subsana la circunstancia de que las autoridades competentes no identificaran esos compromisos en su informe publicado.¹²⁷

7.96. El Grupo Especial recuerda que conforme a lo dispuesto en el párrafo 1 a) del artículo XIX un Miembro que impone una medida de salvaguardia tiene que demostrar que las importaciones de un producto han aumentado como consecuencia del efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994 contraídas por el Miembro de que se trate. A nuestro juicio, dado que puede haber varias obligaciones aplicables al producto en cuestión, esta demostración requiere la identificación de la obligación u obligaciones pertinentes específicas, y es difícil ver cómo podría hacerse de otro modo. Además, debe recordarse que conforme al párrafo 1 a) del artículo XIX lo que hay que identificar no es únicamente la obligación *per se*, sino también su efecto. Esto implica que en el caso de las concesiones arancelarias el tipo arancelario consolidado aplicable al producto, con inclusión de cualesquiera tipos distintos aplicables a subgrupos del producto, es directamente pertinente. Además, puede no estar claro cuál de las varias obligaciones aplicables consideran las autoridades competentes que restringen su libertad de acción. Por tanto, es importante que las autoridades competentes sean claras en cuanto a cuáles son las obligaciones aplicables que constatan han dado lugar al aumento de las importaciones. Por esas razones, no podemos aceptar el argumento de Ucrania de que, por el mero hecho de que fuera conocido o conocible que Ucrania hizo concesiones arancelarias sobre los vehículos automóviles para el transporte de personas cuando se adhirió a la OMC, no era necesario que las autoridades competentes identificaran adecuadamente las obligaciones en virtud del GATT de 1994 aplicables y su efecto.

7.97. Por lo que respecta al informe publicado de Ucrania, el Aviso de 14 de marzo de 2013, señalamos que este no contiene mención o análisis alguno del efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994. La única referencia a los compromisos contraídos por Ucrania en virtud del GATT de 1994 figura en las Constataciones Fundamentales, que no constituyen un informe publicado. Sin embargo, esa referencia aparece en el contexto del análisis de la relación causal:

Al mismo tiempo, la adhesión a la OMC de Ucrania y sus compromisos de reducir el derecho de importación del 25% al 10%, así como la eliminación de la ayuda pública, podrían haber afectado desfavorablemente a la situación financiera de la rama de producción de automóviles nacional, en lugar de que ello fuera una consecuencia del aumento de las importaciones de automóviles en Ucrania.¹²⁸

7.98. A nuestro entender, es evidente que Ucrania estaba analizando la reducción arancelaria como un posible factor causante de daño a la rama de producción nacional, y que no se refirió a ella como una de las *circunstancias* que han de demostrarse en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 a) del artículo XIX. Recordamos asimismo que, como indicamos en el párrafo 7.81 *supra*, el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, ha aclarado que no corresponde al Grupo Especial incorporar al informe vinculaciones que la autoridad competente no efectuó.¹²⁹ Así pues, aunque tuviéramos en cuenta las Constataciones Fundamentales, esta referencia en una sección concerniente a una de las condiciones -la relación causal- no es suficiente para identificar la circunstancia de que aquí se trata, es decir, las obligaciones en virtud del GATT de 1994 pertinentes y su efecto.

7.99. Por consiguiente, constatamos que Ucrania no ha hecho una determinación adecuada del efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994, porque no ha identificado en su informe publicado el efecto de dichas obligaciones. Al no haber hecho una determinación adecuada tampoco por lo que respecta a esta circunstancia, concluimos que en ese sentido Ucrania ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX.

¹²⁷ Declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 61; segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 104; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 25.

¹²⁸ Prueba documental JPN-6 (versión revisada), página 6.

¹²⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 322.

7.2.1.3.2 Conexión lógica entre el efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994 y el aumento de las importaciones en términos relativos

7.100. El Grupo Especial aborda ahora los argumentos del Japón relativos a la demostración de la conexión lógica entre el efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994 y el aumento de las importaciones en términos relativos.

7.101. El Japón aduce que como el texto del párrafo 1 a) del artículo XIX establece que el aumento de las importaciones debe tener lugar "como consecuencia" del efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994, de ello se sigue que un Miembro tiene no solo que identificar las obligaciones específicas que asumió en virtud del GATT de 1994, sino también que explicar en qué modo el efecto de esas obligaciones tuvo como consecuencia que las importaciones del producto aumentaran en tal cantidad y en condiciones tales que causaban o amenazaban causar un daño grave a su rama de producción nacional. El Japón sostiene asimismo que hay que explicar cómo tuvieron esas obligaciones el efecto de impedir que el Miembro afectado adoptara medidas compatibles con las normas de la OMC con el fin de prevenir o reparar el cambio causado por la evolución imprevista de las circunstancias a la relación de competencia entre los productos importados y los nacionales.¹³⁰

7.102. El Japón observa que el Aviso de 14 de marzo de 2013 y las Constataciones Fundamentales nada dicen sobre esta cuestión, y que Ucrania no hizo una referencia a ese análisis hasta su primera comunicación escrita, al afirmar que sus compromisos de acceso al mercado "atrajeron importaciones de vehículos automóviles para el transporte de personas al mercado ucraniano".¹³¹ El Japón aduce que Ucrania, al hacer esa declaración, confunde la evolución imprevista de las circunstancias con el efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994. La primera debería haber tenido como consecuencia un aumento de las importaciones, mientras que lo último debe impedir al Miembro importador adoptar medidas adecuadas para limitar el aumento de las importaciones resultante de la evolución imprevista de las circunstancias.¹³²

7.103. Ucrania aduce que después de que redujo sus aranceles como consecuencia de su adhesión a la OMC, las importaciones de vehículos automóviles para el transporte de personas en Ucrania aumentaron en relación con la producción nacional. Reconoce que si bien pudo haber otros factores que dieron impulso a las importaciones en Ucrania de vehículos automóviles para el transporte de personas, la reducción en 10 puntos porcentuales del tipo arancelario atrajo a su mercado importaciones de vehículos automóviles para el transporte de personas a pesar de la disminución de la demanda debida al efecto de la crisis financiera mundial para los consumidores de Ucrania.¹³³

7.104. El Grupo Especial recuerda sus constataciones *supra* de que Ucrania no hizo una determinación adecuada sobre el efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994, en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX. Habida cuenta de ello, no es preciso que formulemos constataciones sobre si las autoridades competentes examinaron la "conexión lógica" entre el efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994 y el aumento de las importaciones en términos relativos. A falta de una determinación suficiente del efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994, no hay posibilidad de examinar si hay una conexión suficiente entre ese elemento y el aumento de las importaciones.

¹³⁰ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 193; declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 62; segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 106 y 107; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 27.

¹³¹ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 108 (donde se cita la respuesta de Ucrania a la pregunta 43 del Grupo Especial).

¹³² Declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 62; segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 108; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 108.

¹³³ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 100; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 44; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafos 40 y 41; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 37.

7.2.1.4 Conclusión global

7.105. Habiendo constatado que Ucrania no ha hecho en su informe publicado una demostración adecuada de la evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994, concluimos que Ucrania ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX.

7.2.2 Alegación al amparo del párrafo 1 a) del artículo 11

7.106. El Grupo Especial examina ahora la alegación formulada por el Japón al amparo del párrafo 1 a) del artículo 11, que dispone lo siguiente:

Ningún Miembro adoptará ni tratará de adoptar medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados a tenor de lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994 a menos que tales medidas sean conformes a las disposiciones de dicho artículo aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo.

7.107. El Japón mantiene que Ucrania, al no haber demostrado la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994, ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo 11.¹³⁴

7.108. Ucrania mantiene que la alegación del Japón al amparo del párrafo 1 a) del artículo 11 tiene que rechazarse por las razones expuestas en los párrafos 7.41 y 7.94 *supra*.

7.109. El Grupo Especial ha concluido en la Sección 7.2.1.4 *supra* que Ucrania ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX. Habida cuenta de ello, no nos parece necesario, a efectos de resolver esta diferencia, formular constataciones adicionales sobre si, como consecuencia de esa conclusión, Ucrania también ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo 11. Por consiguiente, aplicamos el principio de economía procesal y declinamos formular constataciones por lo que respecta a esta alegación.

7.2.3 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4

7.110. Por último, el Grupo Especial examina las alegaciones formuladas por el Japón al amparo de la última frase del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. La última frase del párrafo 1 del artículo 3 dispone lo siguiente:

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 párrafo 2 c) del artículo 4, a su vez, dispone que:

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.

7.111. El Japón aduce que la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994 son "cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" en el sentido del párrafo 1 del artículo 3, y que, por tanto, el informe publicado de las autoridades competentes tiene que contener una "constatación" o una "conclusión fundamentada" sobre esas circunstancias.¹³⁵ Señala asimismo que el Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, estableció que el párrafo 2 c) del artículo 4 también es aplicable a la demostración por las autoridades competentes de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias conforme al párrafo 1 a) del artículo XIX.¹³⁶ El Japón mantiene, por consiguiente,

¹³⁴ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 178 y 194; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 72 y 100.

¹³⁵ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 180 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 76); y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 88.

¹³⁶ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 180 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 290).

que, en lo tocante a las circunstancias identificadas en el párrafo 1 a) del artículo XIX "la última frase del párrafo 1 del artículo 3 obliga a las autoridades competentes a 'dar razón' de un 'juicio o aseveración a que se llega en forma coherente o lógica o que se expresa en términos lógicos'" sobre la existencia de esas circunstancias, "en forma 'clara' o 'detallada'".¹³⁷

7.112. Por lo que respecta a la evolución imprevista de las circunstancias, el Japón sostiene que el Aviso de 14 de marzo de 2013 solo contiene una breve referencia, y que no puede considerarse que esa referencia constituye una "explicación razonada y adecuada", ya que esa declaración no "da razón de un juicio o aseveración".¹³⁸ El Japón también señala que ni en el Aviso de 14 de marzo de 2013 ni en las Constataciones Fundamentales se identifica una evolución imprevista de las circunstancias, aparte del aumento de las importaciones, y, *a fortiori*, no se hace un examen ni se da una explicación de por qué debe considerarse que esos eventos son imprevistos y de por qué tuvieron como consecuencia el aumento de las importaciones. Por lo que respecta al efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994, el Japón aduce que ni el Aviso de 14 de marzo de 2013 ni las Constataciones Fundamentales contienen un análisis de ese efecto, y que Ucrania, en consecuencia, ha infringido el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹³⁹

7.113. Ucrania responde que en lo tocante a la evolución imprevista de las circunstancias el Japón simplemente rechaza la conclusión y los argumentos de las autoridades competentes sobre dicha evolución, pero no puede alegar que no comprende el razonamiento en que esa conclusión se apoya. Ucrania también aduce que el expediente no respalda la alegación del Japón.¹⁴⁰ En lo tocante al efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994, Ucrania aduce que no hay necesidad alguna de conclusiones y otras explicaciones razonadas cuando, como cuestión de hecho, no se discute que Ucrania asumió importantes compromisos arancelarios con respecto a los vehículos automóviles para el transporte de personas cuando se adhirió a la OMC en 2008. Ucrania mantiene que el Japón, dada su activa participación en las negociaciones sobre la adhesión de Ucrania, no puede negar seriamente que esto es así como cuestión de hecho.¹⁴¹

7.114. El Grupo Especial ha concluido, en la Sección 7.2.1.4 *supra*, que Ucrania no ha hecho una determinación adecuada acerca de la evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones en virtud del GATT de 1994 y que, en consecuencia, ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX. Habida cuenta de ello no nos parece necesario, a efectos de resolver esta diferencia, formular constataciones adicionales sobre si Ucrania también ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 por lo que respecta a su exposición de la determinación arriba citada en el informe publicado. Por consiguiente, aplicamos el principio de economía procesal y declinamos formular constataciones por lo que respecta a estas alegaciones.

7.3 Alegaciones relativas al aumento de las importaciones

7.115. El Grupo Especial aborda seguidamente las alegaciones relativas a la determinación por Ucrania del aumento de las importaciones formuladas por el Japón sobre la base del párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, los párrafos 2 a) y 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11, así como el párrafo 1 a) del artículo XIX. Dado que el párrafo 1 del artículo 2 enuncia los requisitos jurídicos fundamentales -es decir, las condiciones- para la aplicación de una medida de salvaguardia, abordaremos primero las alegaciones formuladas por el Japón al amparo del párrafo 1 del artículo 2.

¹³⁷ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 181 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 287).

¹³⁸ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 183; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 91.

¹³⁹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 196; segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 112 y 113; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 31.

¹⁴⁰ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 87, 88 y 89; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 34; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 34.

¹⁴¹ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 101.

7.3.1 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 2

7.116. El Grupo Especial recuerda que el párrafo 1 del artículo 2 dispone lo siguiente:

Un Miembro solo 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.

7.117. El Japón alega que Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 al hacer su determinación sobre el aumento de las importaciones. Sostiene, en particular, que Ucrania: i) no demostró la existencia de un aumento "reciente" de las importaciones; ii) no demostró que el aumento de las importaciones fue lo bastante súbito, agudo e importante; iii) no realizó un análisis cualitativo completo, incluido un análisis de las tendencias intermedias y las cuantías¹⁴² de las importaciones; y iv) no examinó las "condiciones" en las que tuvieron lugar las importaciones.¹⁴³

7.118. Ucrania mantiene que la alegación relativa a la determinación del aumento de las importaciones formulada por el Japón al amparo del párrafo 1 del artículo 2 no está bien fundamentada. Aduce que satisfizo sus obligaciones al examinar todos los aspectos del aumento de las importaciones. A juicio de Ucrania, los datos utilizados durante la investigación y facilitados al Japón en las consultas demuestran que el aumento de las importaciones en términos relativos fue lo bastante reciente, súbito, agudo e importante, tanto cuantitativa como cualitativamente.¹⁴⁴

7.119. El Grupo Especial recuerda que el aumento de las importaciones es el requisito previo definitorio para la aplicación de una medida de salvaguardia. El párrafo 1 del artículo 2 no alude simplemente a un "aumento" de las importaciones, sino que requiere que "las importaciones [del] producto ... hayan aumentado en *tal* cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional" (sin cursivas en el original) que causan o amenazan causar un daño grave. Así pues, no cualquier aumento de las importaciones es suficiente para satisfacer esta condición. Como constató el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, el párrafo 1 del artículo 2 "requiere que el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un 'daño grave'".¹⁴⁵ Además, el párrafo 1 del artículo 2 alude al aumento del volumen "en términos absolutos o en relación con la producción nacional". La palabra "o" indica que una medida de salvaguardia puede aplicarse, a reserva del cumplimiento de otras condiciones y circunstancias, en cualquiera de esas dos hipótesis fácticas. Por último, el párrafo 1 del artículo 2 también estipula que el producto de que se trate debe ser importado "en condiciones tales" que causan o amenazan causar un daño grave. Como explicamos más abajo¹⁴⁶, esto, a nuestro entender, es pertinente por lo que respecta a la necesidad de que haya una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional, lo cual constituye en sí mismo otra condición para aplicar una medida de salvaguardia.

7.120. Por tanto, estimamos, basándonos en el texto del párrafo 1 del artículo 2 tal como ha sido interpretado por el Órgano de Apelación, que para que la alegación del Japón pueda estimarse el Japón deberá establecer que Ucrania no demostró adecuadamente que:

- a. hubo o bien un aumento de las importaciones en términos absolutos o un aumento en relación con la producción nacional (en lo sucesivo "aumento en términos relativos");

¹⁴² Señalamos que el Japón utiliza la palabra "cuantías" en plural en todas sus comunicaciones.

¹⁴³ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 207, 224-228; declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 67-71; segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 115, 132 y 138; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 39-43.

¹⁴⁴ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 114 y 126; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 48, 50 y 53; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafos 49, 50 y 54; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 54.

¹⁴⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 131.

¹⁴⁶ Véase el párrafo 7.190 *infra*.

- b. el aumento de las importaciones fue lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, cuantitativa y cualitativamente; y
- c. el aumento de las importaciones fue lo bastante reciente.

Abordaremos estas cuestiones en el orden en que se han enumerado.

7.3.1.1 El aumento de las importaciones

7.121. El Grupo Especial examina en primer lugar la determinación de las autoridades competentes de que durante el período de investigación, 2008-2010, hubo un aumento de las importaciones en términos relativos. Concretamente, las autoridades competentes de Ucrania determinaron, en el Aviso de 14 de marzo de 2013, que durante el período de investigación las importaciones de vehículos automóviles para el transporte de personas aumentaron un 37,9% en relación con la producción nacional. El Japón no negó que hubiera un aumento en términos relativos entre 2008 y 2010, pero puso en tela de juicio otros aspectos de la determinación del aumento de las importaciones hecha por las autoridades competentes, a los que nos referimos más abajo.

7.122. Por consiguiente, no es preciso que abordemos con más detalle este aspecto, salvo para señalar que las pruebas proporcionadas por Ucrania en el curso de estas actuaciones indican que de 2008 a 2009 hubo una disminución de las importaciones en términos absolutos y relativos, seguida de un aumento de las importaciones, en términos absolutos y relativos, de 2009 a 2010.¹⁴⁷ La repercusión del aumento relativo del 37,9% en las respectivas cuotas de mercado de las importaciones y la producción nacional no puede determinarse sobre la base del Aviso de 14 de marzo de 2013, porque este no contiene datos sobre el volumen de importación y de la producción nacional.¹⁴⁸

7.3.1.2 "[H]an aumentado en tal cantidad"

7.123. Por lo que respecta a la prescripción de que las importaciones de un producto "hayan aumentado en *tal* cantidad" (sin cursivas en el original), establecida en el párrafo 1 del artículo 2, el Grupo Especial observa que las partes en esta diferencia discrepan sobre si las autoridades competentes de Ucrania demostraron que el aumento de las importaciones en términos relativos fue lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, y sobre si realizaron un análisis cualitativo adecuado de los datos sobre las importaciones, concretamente en lo tocante a las tendencias de las importaciones y las cuantías de las importaciones. Así pues, ahora procedemos a examinar, sucesivamente, las siguientes cuestiones:

- a. si en el presente caso las autoridades competentes dieron una explicación adecuada de las tendencias de las importaciones durante el período de investigación;
- b. si las autoridades competentes demostraron que el aumento de las importaciones en términos relativos fue lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante; y
- c. si las autoridades competentes deberían haber especificado las cuantías de las importaciones.

7.3.1.2.1 Análisis de las tendencias intermedias de las importaciones

7.124. El Grupo Especial examina en primer lugar si las autoridades competentes han analizado las tendencias intermedias de las importaciones.

¹⁴⁷ Prueba documental UKR-3.

¹⁴⁸ Ucrania afirmó que trataba los volúmenes de producción nacional como información de carácter confidencial en respuesta a una solicitud de la rama de producción nacional, y que en el Aviso no se especificaban volúmenes reales de importación porque esto, junto con la cifra del 37,9%, habría permitido extraer inferencias concernientes a los volúmenes de producción nacional. Véase la respuesta de Ucrania a las preguntas 64 y 100 del Grupo Especial. El Japón proporcionó los volúmenes de importación. Véase la respuesta del Japón a la pregunta 14 del Grupo Especial. Véanse también los gráficos 1 y 2 *infra*, párrafos 7.137 y 7.142.

7.125. El Japón, remitiéndose a la declaración del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, sostiene que las autoridades competentes, para hacer un análisis cualitativo y una evaluación adecuados del aumento de las importaciones, tienen que examinar no solo los extremos del período al que se refieren los datos, sino también las tendencias intermedias. Según el Japón, el informe del Grupo Especial sobre el asunto *Argentina - Duraznos en conserva* y el informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* indican que el análisis en el marco del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 2 requiere un examen de las tendencias de las importaciones a lo largo de todo el período de investigación. El Japón mantiene que es esta explicación relativa a la tendencia de las importaciones "lo que permite a la autoridad competente demostrar que 'las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad'".¹⁴⁹

7.126. El Japón aduce, además, que el uso de las palabras "han aumentado en tal cantidad" pone de manifiesto que una comparación entre los extremos del período no será suficiente para demostrar que "las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad", en el sentido del párrafo 1 del artículo 2, y que "en los casos en que el examen no demuestra ... una tendencia ascendente clara e ininterrumpida de los volúmenes de importación, un simple análisis entre extremos podría manipularse fácilmente para que diera resultados diversos, según la elección de esos extremos".¹⁵⁰ El Japón sostiene, por tanto, que el texto del párrafo 1 del artículo 2 y la jurisprudencia ponen de manifiesto que la condición del "aumento de las importaciones" no consiste simplemente en que las importaciones hayan aumentado sobre la base de una comparación de los datos correspondientes al comienzo y el final del período de investigación. Antes bien, el párrafo 1 del artículo 2 requiere un análisis de las tendencias intermedias.¹⁵¹

7.127. El Japón aduce que en el presente caso las autoridades competentes de Ucrania no examinaron las tendencias intermedias de las importaciones, ya que no analizaron lo que sucedió entre 2008 y 2009 y entre 2009 y 2010. Según el Japón, tanto en el Aviso de 14 de marzo de 2013 como en las Constataciones Fundamentales Ucrania solo presentó una comparación entre extremos del período cuando constató que las importaciones aumentaron entre 2008 y 2010 un 37,9% en relación con la producción nacional y un 37,1% en relación con el consumo nacional, y no proporcionaron datos correspondientes a 2009, ni analizaron lo ocurrido en ese año.¹⁵² Según el Japón, el simple análisis entre extremos efectuado por Ucrania "podría manipularse fácilmente para que diera resultados diversos, según la elección de esos extremos".¹⁵³ A juicio del Japón, esto es así porque los datos no demuestran "una tendencia ascendente clara e ininterrumpida".¹⁵⁴ El Japón señala que no solo el volumen de las importaciones en términos absolutos disminuyó de manera importante a lo largo de todo el período de investigación, sino que de 2008 a 2009 las importaciones también disminuyeron en relación con la producción nacional. El Japón considera que no podía haber una clara tendencia ascendente de las importaciones a lo largo de todo un período de investigación si durante la mitad de ese período las importaciones estaban en realidad disminuyendo en términos tanto absolutos como relativos. Señala asimismo que los datos concernientes a las tendencias intermedias y el análisis *ex post* de esos datos proporcionado por Ucrania en su primera comunicación escrita no figuran en el Aviso de 14 de marzo de 2013 ni en las Constataciones Fundamentales, y en consecuencia no son pertinentes para el examen por el Grupo Especial. El Japón, por tanto, considera que las autoridades competentes no examinaron las

¹⁴⁹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 103 y 227 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 129; y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 354 y 355); declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 71 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 355; y al informe del Grupo Especial, *Argentina - Duraznos en conserva*, párrafo 7.55); segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 134 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 374); y respuesta del Japón a la pregunta 46 del Grupo Especial.

¹⁵⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 354 y 355.

¹⁵¹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 104 y 225; segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 132 y 136; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 38.

¹⁵² Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 225 y 227; declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 71; segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 133; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 42.

¹⁵³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 354.

¹⁵⁴ *Ibid.*

tendencias a lo largo del período de investigación ni incluyeron sus conclusiones en el informe publicado, por lo cual no satisficieron las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2.¹⁵⁵

7.128. Ucrania responde que un análisis cualitativo que conlleve un examen de las tendencias intermedias no es pertinente por lo que respecta a la cuestión del aumento de las importaciones, sino que concierne más bien a la relación causal. En lo tocante al análisis efectuado por sus autoridades competentes en el presente caso, Ucrania mantiene que las importaciones mantuvieron una tendencia ascendente a lo largo del período de investigación, como pone de manifiesto el hecho, señalado en las Constataciones Fundamentales, de que aumentaron entre 2008 y 2010 un 37,9% y un 37,1% en relación con la producción nacional y el consumo nacional, respectivamente. Ucrania afirma además que en relación con la producción nacional las importaciones disminuyeron un 8,9% de 2008 a 2009, mientras que en 2010 aumentaron un 37,9% sobre los niveles de 2008. En lo tocante al argumento del Japón sobre la manipulación, Ucrania señala que sus autoridades competentes estaban estrictamente obligadas por la ley nacional de Ucrania en su determinación de los años que habían de incluirse en el período de investigación, y que por consiguiente ninguna manipulación era posible. Por último, en lo concerniente a su informe publicado, Ucrania sostiene que su Ministerio realizó un análisis más detallado durante la investigación, y que los resultados se presentaron a la Comisión y constituyeron la base para la imposición de la medida de salvaguardia. Según Ucrania, sin embargo, ese análisis es de carácter confidencial y en consecuencia no se dio a conocer al Japón.¹⁵⁶

7.129. El Grupo Especial comienza recordando las opiniones del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, que son pertinentes para la cuestión planteada por el Japón. En aquella diferencia el Órgano de Apelación observó que:

la determinación de si se ha cumplido el requisito de las importaciones que "han aumentado en tal cantidad" no es una determinación puramente matemática o técnica. En otras palabras, no es suficiente que una investigación demuestre simplemente que las importaciones de este año han sido mayores a las del año pasado -o a las de hace cinco años.¹⁵⁷

7.130. En esa misma diferencia, el Órgano de Apelación también identificó un elemento adicional que las autoridades competentes han de tener en cuenta al determinar si las importaciones de un producto "han aumentado en tal cantidad". Coincidiendo con el Grupo Especial a cargo de aquella diferencia, afirmó que "con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4 las autoridades competentes deben examinar las *tendencias* de las importaciones durante el período de investigación (en lugar de comparar únicamente las puntas del período)".¹⁵⁸ (las cursivas figuran en el original)

7.131. Aunque en esa declaración no se hace referencia expresa al párrafo 1 del artículo 2, el Órgano de Apelación, en el párrafo inmediatamente siguiente, aludió a las palabras "las importaciones ... han aumentado" que figuran en el párrafo 1 del artículo 2 en apoyo de su opinión de que las autoridades competentes también tienen que examinar las importaciones recientes, "y no solo las tendencias de las importaciones" durante un período de varios años.¹⁵⁹ Además, en *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* el Órgano de Apelación reiteró su opinión de que es preciso realizar un examen de las tendencias, y afirmó que en aquella diferencia el Miembro importador no podía haber constatado debidamente que las importaciones habían "aumentado", como requiere el párrafo 1 del artículo 2, sin haber abordado una "tendencia intermedia" que

¹⁵⁵ Declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 71; segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 133, 135 y 136; y respuesta del Japón a la pregunta 132 del Grupo Especial.

¹⁵⁶ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 115-118, 121, 122, 124 y 125; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 52; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 53; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 49.

¹⁵⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 131.

¹⁵⁸ *Ibid.*, párrafo 129.

¹⁵⁹ *Ibid.*, párrafo 130.

mostraba una disminución de las importaciones al final del período de investigación.¹⁶⁰ En la misma diferencia, el Órgano de Apelación también afirmó que:

Pero el empleo de la frase "han aumentado en tal cantidad", en el párrafo 1 a) del artículo XIX y en el párrafo 1 del artículo 2, y la prescripción del párrafo 2 del artículo 4 de evaluar "el ritmo y la cuantía" del aumento, hacen sobradamente claro que tal comparación entre extremos *no* basta para demostrar que "las importaciones [de un producto] ... han aumentado en tal cantidad" en el sentido del párrafo 1 del artículo 2. Por lo tanto, una demostración de "cualquier aumento" de las importaciones entre dos momentos no basta para demostrar un "aumento de las importaciones" a los efectos del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 2. Por el contrario, como hemos dicho, las autoridades competentes están obligadas a examinar las tendencias de las importaciones durante todo el período objeto de investigación.¹⁶¹ (las cursivas figuran en el original)

Por último, el Órgano de Apelación destacó que:

lo que hace falta en todos los casos es una *explicación* del modo en que la *tendencia* de las importaciones corrobora la constatación de la autoridad competente de que se ha cumplido el requisito de un "aument[o] en tal cantidad", en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 2. Es esta *explicación* relativa a la *tendencia* de las importaciones -durante todo el período objeto de investigación- lo que permite a la autoridad competente *demostrar* que "las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad".¹⁶² (las cursivas figuran en el original)

7.132. A nuestro entender, esas declaraciones ponen de manifiesto que para que una determinación positiva de aumento de las importaciones sea compatible con el párrafo 1 del artículo 2 no basta con que las autoridades competentes establezcan un aumento de las importaciones mediante una simple comparación matemática de los datos correspondientes a los dos extremos que marcan el comienzo y el final del período de investigación. Es necesario, aunque aun así en sí mismo insuficiente¹⁶³, que las autoridades competentes también faciliten en su informe publicado una explicación razonada y adecuada de la evolución de las importaciones entre los extremos del período, es decir, de las tendencias intermedias de las importaciones durante el período de investigación.

7.133. Observamos que el Aviso de 14 de marzo de 2013 explica la determinación de las autoridades competentes "relativa al aumento de las importaciones en Ucrania y el grado de ese aumento" en una breve frase:

Durante el período de investigación en 2010, comparado con 2008, las importaciones en Ucrania de automóviles de turismo aumentaron un 37,9% en comparación con la producción de la rama de producción nacional y un 37,1% en relación con la demanda interior.¹⁶⁴

7.134. Las Constataciones Fundamentales también destacan lo mismo, y aclaran que las cifras porcentuales que figuran en el Aviso de 14 de marzo de 2013 aluden a volúmenes de importación en términos relativos.¹⁶⁵ Tanto el Aviso de 14 de marzo de 2013 como las Constataciones Fundamentales también indican, si bien en secciones que no abordan la determinación del aumento de las importaciones hecha por las autoridades competentes, que "en 2010, comparado

¹⁶⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 388. El Órgano de Apelación también respaldó el uso de la expresión "tendencias intermedias de las importaciones" en *Argentina - Calzado (CE)*. Véase el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 129.

¹⁶¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 355.

¹⁶² *Ibid.*, párrafo 374.

¹⁶³ Como ya hemos indicado, las autoridades competentes también tienen que examinar si el aumento de las importaciones ha sido lo bastante agudo, lo bastante súbito y lo bastante importante para causar o amenazar con causar un daño grave.

¹⁶⁴ Prueba documental JPN-2, página 1.

¹⁶⁵ Las Constataciones Fundamentales se refieren a "la participación del volumen de importaciones del Producto ... en relación con los Productos producidos por la rama de producción nacional" (Prueba documental JPN-6 (versión revisada)).

con 2008, el volumen de las importaciones de automóviles de turismo en Ucrania disminuyó un 71% en términos absolutos".¹⁶⁶

7.135. Recordamos que en esta diferencia tenemos que basar nuestro examen en el informe publicado, que como hemos concluido figura en el Aviso de 14 de marzo de 2013. Como pone de manifiesto la declaración arriba citada, el Aviso de 14 de marzo de 2013 compara las importaciones en relación con la producción nacional en 2010 -el extremo final del período de investigación en este caso- con las importaciones en relación con la producción nacional en 2008 -el extremo inicial del período de investigación-. Ni en el Aviso de 14 de marzo de 2013 ni en las Constataciones Fundamentales se especifica el volumen de importación en términos relativos para 2009. No hay, por consiguiente, datos correspondientes al volumen de importación en relación con la producción nacional durante los dos períodos 2008-2009 y 2009-2010.

7.136. Así pues, el informe publicado de las autoridades competentes solo contiene una comparación y un análisis entre extremos, constatando que el volumen de importación en relación con la producción nacional fue en 2010 un 37,9% mayor que en 2008. El informe publicado no contiene datos ni explicaciones concernientes a las tendencias intermedias de las importaciones en términos relativos, y, concretamente no hace referencia alguna al volumen de importación en relación con la producción nacional en 2009.

7.137. Ucrania ha proporcionado en su primera comunicación escrita datos y análisis pertinentes sobre las tendencias intermedias de las importaciones en términos relativos. Sin embargo, como hemos indicado más arriba¹⁶⁷, esa explicación *ex post* no puede subsanar la deficiencia en la determinación de las autoridades competentes que figura en el Aviso de 14 de marzo de 2013. Pese a ello, es instructivo examinar brevemente los datos que Ucrania nos ha proporcionado pero que no expuso ni examinó en el Aviso de 14 de marzo de 2013. Exponemos esos datos en el cuadro 1 y los representamos gráficamente en el gráfico 1 *infra*. Los datos indican que hubo un aumento global de las importaciones en términos relativos a lo largo del período de investigación de tres años. También parecen demostrar que el aumento de las importaciones en términos relativos que se determinó se había producido, sobre la base de una comparación entre extremos, es consecuencia de una disminución inicial en términos relativos, de 2008 a 2009, que fue seguida por un aumento más sustancial de las importaciones en términos relativos de 2009 a 2010. Más concretamente, los datos indican que en la investigación en cuestión no se observó un aumento de las importaciones en términos relativos hasta la segunda mitad del período de investigación. Una ojeada a las tendencias intermedias nos revela, por tanto, que el análisis entre extremos realizado por las autoridades competentes no es por sí mismo suficiente para explicar adecuadamente por qué y cómo los hechos del presente caso respaldaban la conclusión de las autoridades competentes de que las importaciones de vehículos automóviles para el transporte de personas "[estaban] aumentando en *tal* cantidad" (sin cursivas en el original) en relación con la producción nacional.

Cuadro 1: Cambios de las importaciones en términos relativos

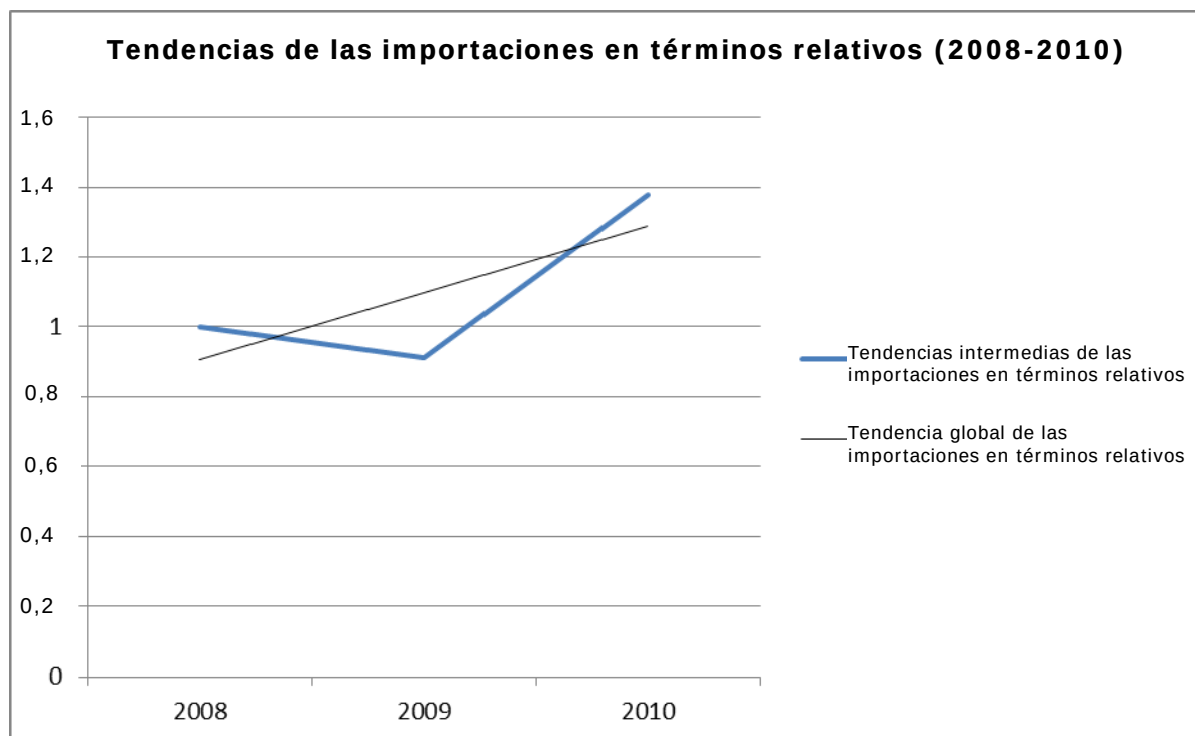
Indicador	2008	2009	2010
Relación entre las importaciones y la producción nacional, %	[]	[]	[]
Cambio desde 2008, %	-	-8,9	+37,9

Fuente de los datos: Prueba documental UKR-3.

¹⁶⁶ Prueba documental JPN-2. Véase también la Prueba documental JPN-6 (versión revisada).

¹⁶⁷ Véase el párrafo 7.27 *supra*.

Gráfico 1: Tendencias de las importaciones en Ucrania de vehículos automóviles para el transporte de personas en términos relativos (2008-2010)¹⁶⁸



7.138. Ucrania ha afirmado que se realizó un análisis más detallado del aumento de las importaciones, y que sus resultados constituyeron la base para la imposición de la medida de salvaguardia. Sin embargo, también sostiene que ese análisis es de carácter confidencial. Ucrania no explicó cómo o por qué un análisis de las tendencias intermedias (en contraste con los volúmenes de importación reales) podía ser de carácter confidencial. No obstante, aun suponiendo que Ucrania pudiera retener justificadamente algunos análisis o datos, observamos que en este caso las autoridades competentes publicaron datos concernientes al aumento en términos relativos en 2010 comparado con 2008. Habida cuenta de ello, no estamos persuadidos de que las autoridades competentes no podían haber publicado de manera análoga datos concernientes al aumento o disminución en términos relativos en 2009 comparado con 2008 y en 2010 comparado con 2009. A nuestro juicio, esos datos adicionales habrían permitido a las autoridades competentes facilitar al menos alguna explicación concerniente a las tendencias intermedias. Recordamos que el Aviso de 14 de marzo de 2013 no contiene explicación alguna sobre las tendencias intermedias.

7.139. Por todas las razones arriba expuestas, el Grupo Especial constata que Ucrania ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 al no haber facilitado en su informe publicado una explicación de la manera en que las tendencias intermedias de las importaciones, en relación con la producción nacional, corroboraban la determinación de las autoridades competentes de que en el período de investigación 2008-2010 se produjo un aumento en términos relativos.

7.3.1.2.2 Aumento súbito, agudo e importante

7.140. La siguiente cuestión que el Grupo Especial examina es si, como sostiene el Japón, Ucrania no ha demostrado que el aumento de las importaciones fue lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante.

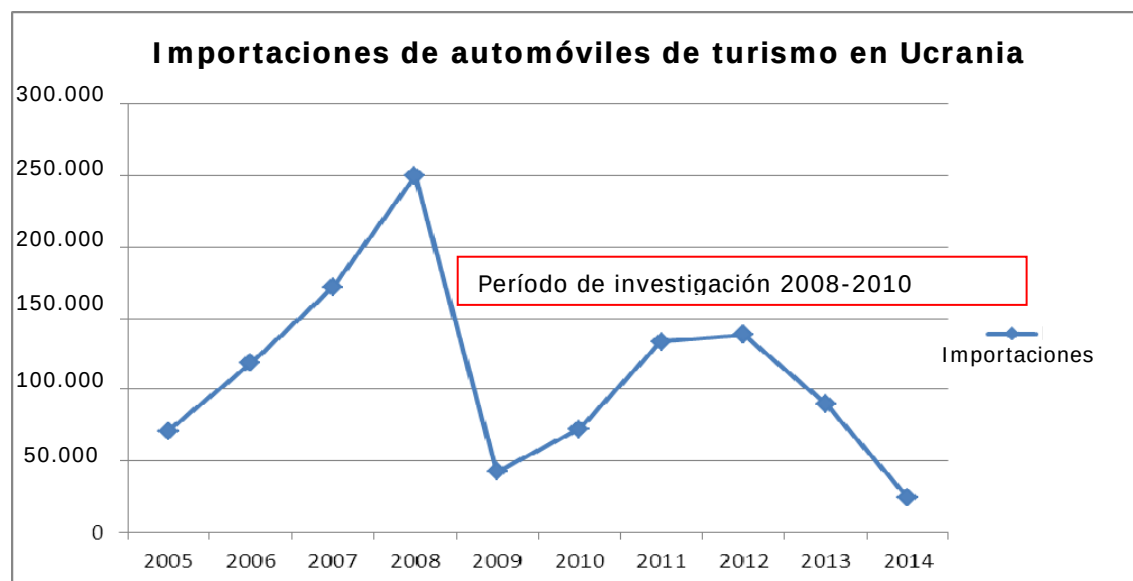
7.141. Recordamos, para empezar, que ambas partes han hecho referencia al informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Calzado (CE)*. Según el Órgano de Apelación, las palabras "han aumentado en tal cantidad" que figuran en el párrafo 1 del artículo 2 indican que el aumento de las importaciones tiene que haber sido lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante

¹⁶⁸ Preparado por el Grupo Especial; fuente de los datos: Prueba documental UKR-3.

importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un "daño grave".¹⁶⁹ Hicieron suya esa opinión los Grupos Especiales a cargo de los asuntos *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Argentina - Duraznos en conserva*, y el Órgano de Apelación la confirmó posteriormente en el asunto *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*.¹⁷⁰ En *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* el Órgano de Apelación confirmó la conclusión del Grupo Especial de que no hay normas absolutas para decidir cuán súbito e importante tiene que ser el aumento para que pueda considerarse que constituye un "aumento" en el sentido del párrafo 1 del artículo 2.¹⁷¹ Antes bien, las autoridades competentes tienen que hacer esa evaluación caso por caso.¹⁷²

7.142. El Japón aduce que el Aviso de 14 de marzo de 2013 y las Constataciones Fundamentales no contienen ninguna determinación de las autoridades competentes de que el supuesto aumento de las importaciones fue lo bastante súbito, agudo e importante. Mantiene que el aumento de las importaciones identificado por Ucrania no fue "súbito", porque las autoridades competentes se centraron principalmente en un aumento de las importaciones que tuvo lugar entre 2008 y 2010 y pasaron por alto el hecho de que en 2005, 2006 y 2007 las importaciones del producto afectado estaban aumentando regularmente a un ritmo significativo. Según el Japón, Ucrania, al llegar a su conclusión sobre el aumento de las importaciones, debería haber tenido también en cuenta los datos correspondientes al período 2005-2007.¹⁷³ En apoyo de sus argumentos, el Japón presentó el siguiente gráfico.

Gráfico 2: Tendencias de las importaciones en Ucrania de vehículos automóviles para el transporte de personas en términos absolutos (2005-2014)¹⁷⁴



¹⁶⁹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 219; declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 64; y primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 110 y 111.

¹⁷⁰ Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.31; y *Argentina - Duraznos en conserva*, párrafo 7.54; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 345 y 346.

¹⁷¹ Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.168; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 358-361.

¹⁷² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 360.

¹⁷³ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 219, 221 y 222; declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 15, 16 y 70; segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 126, 128 y 129; declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 41; respuesta del Japón a la pregunta 14 del Grupo Especial; e informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.166.

¹⁷⁴ Gráfico preparado por el Japón; fuente de los datos: el Japón obtuvo esos datos por su propia iniciativa del Servicio de Estadística de Ucrania; véase la respuesta del Japón a la pregunta 14 del Grupo Especial.

7.143. Ucrania mantiene que un examen más detallado de los datos que se tuvieron en cuenta durante la investigación demuestra que el aumento de las importaciones en términos relativos fue lo bastante súbito, agudo e importante. Aduce que si bien el volumen de importación en Ucrania disminuyó un 71%, hubo un aumento significativo de las importaciones en términos relativos. Según Ucrania, en relación con la producción nacional, las importaciones disminuyeron ligeramente, un 8,9%, en 2009 con respecto a 2008, mientras que en 2010 las importaciones, en relación con la producción nacional, aumentaron de manera aguda, importante y súbita, un 37,9%, en comparación con 2008. Ucrania sostiene asimismo que su Ministerio hizo ese análisis durante la investigación y lo resumió en las Constataciones Fundamentales. Según Ucrania, el análisis más detallado y sus resultados, que se presentaron a la Comisión, constituyeron la base para la imposición de la medida de salvaguardia, pero eran de carácter confidencial y por ello no se dieron a conocer al Japón.¹⁷⁵

7.144. El Japón responde que los datos y el análisis presentados por Ucrania en su primera comunicación escrita son totalmente *ex post* y no están incluidos en el Aviso de 14 de marzo de 2013 ni en las Constataciones Fundamentales, por lo cual son irrelevantes. A juicio del Japón, un análisis *ex post* de esas características no puede subsanar su ausencia en el informe publicado de las autoridades competentes. Por consiguiente, el Japón considera que Ucrania no facilitó una explicación razonada y adecuada de por qué el supuesto aumento de las importaciones fue lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante.¹⁷⁶

7.145. El Grupo Especial observa que en el Aviso de 14 de marzo de 2013, y también en las Constataciones Fundamentales, se afirma que en 2010 las importaciones aumentaron un 37,9% en relación con la producción nacional, en comparación con 2008. En ninguno de esos dos documentos ese aumento se caracteriza como "súbito", "agudo" o "importante" o se utilizan términos similares. Por tanto, la ausencia de un análisis sobre esta cuestión en el Aviso de 14 de marzo de 2013 y las Constataciones Fundamentales es similar a la ausencia de un análisis de las tendencias intermedias a que se ha hecho referencia más arriba. Ucrania mantiene que su análisis pertinente es de carácter confidencial. Sin embargo, no ofreció ninguna explicación sobre por qué un análisis del carácter "súbito" "agudo" e "importante" del aumento de las importaciones en términos relativos (en contraste con el volumen de importación real) tiene que ser de carácter confidencial.

7.146. Examinaremos en primer lugar el requisito de que el aumento de las importaciones sea "súbito" y "agudo". La definición en el diccionario de "*sharp*" (agudo) es "*involving sudden change of direction: abrupt, steep*" (que conlleva un cambio súbito de dirección; abrupto, pronunciado)¹⁷⁷ mientras que "*sudden*" (súbito) se define como "*happening or coming without warning; unexpected*", or "*abrupt, sharp*" (que ocurre o acontece sin previo aviso; inesperado, o abrupto, agudo).¹⁷⁸ Sin información sobre las tendencias intermedias, la referencia en el Aviso de 14 de marzo de 2013 a un aumento en términos relativos del 37,9% en 2010 comparado con 2008 es coherente con hipótesis fácticas muy distintas, entre ellas, por ejemplo: i) un aumento de las importaciones en términos relativos entre 2008 y 2009 seguido de una disminución más pequeña en términos relativos entre 2009 y 2010; ii) una disminución de las importaciones en términos relativos entre 2008 y 2009 y después un aumento en términos relativos mayor entre 2009 y 2010; y iii) un aumento en términos relativos regular o gradual a lo largo de tres años (2008-2010). A nuestro entender, es evidente que en la tercera hipótesis posible el aumento en términos relativos de las importaciones no podría describirse adecuadamente como "agudo" o "súbito". Así pues, la referencia a un aumento del 37,9% en términos relativos en 2010 comparado con 2008 no demuestra por sí misma que el aumento de las importaciones en términos relativos fue "agudo" o "súbito".

7.147. Por lo que respecta a la "importancia" requerida del aumento, observamos que en el Aviso de 14 de marzo de 2013 no se especifican los volúmenes de importación y de producción nacional ni la relación entre unos y otros en ningún año del período de investigación. Tampoco se especifican en las Constataciones Fundamentales. No obstante, si, por ejemplo, la relación entre el

¹⁷⁵ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 119-124; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 50-53; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafos 50-53; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 49.

¹⁷⁶ Declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 70; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 129 y 130.

¹⁷⁷ *The Shorter Oxford Dictionary* (2007), volumen 2, página 2790.

¹⁷⁸ *Ibid.*, página 3095.

volumen de importación y el volumen de producción nacional era bastante alta al comienzo del período de investigación, un aumento del 37,9% de las importaciones en términos relativos al final del período podría, a nuestro juicio, no ser suficiente para ser calificado como "importante". Sin información adicional o explicaciones pertinentes en el Aviso de 14 de marzo de 2013 no podemos, por tanto, aceptar que una referencia a un aumento del 37,9% de las importaciones en términos relativos es suficiente por sí sola para demostrar que dicho aumento era "importante".¹⁷⁹ Las explicaciones *ex post* dadas por Ucrania en el contexto de las presentes actuaciones no pueden subsanar ese defecto. Debemos señalar que no queremos dar a entender que Ucrania solo podía establecer la importancia del aumento en términos relativos revelando información confidencial en la determinación. Si no podía facilitarse información adicional por motivos de confidencialidad, las autoridades competentes deben en cualquier caso proporcionar, en la mayor medida posible, una explicación razonada y adecuada que respalde una determinación de que el aumento fue significativo.¹⁸⁰ Además, puede haber formas de presentar datos sensibles en el propio informe, pero de manera que se evite una divulgación indebida. Por ejemplo, con respecto a la relación entre el volumen de las importaciones y el volumen de la producción nacional, puede ser posible, en el caso de la información confidencial, especificar una horquilla de valores que incluya pero no revele el valor real, lo que facilitaría el examen de la evaluación llevada a cabo por las autoridades competentes.

7.148. Basándonos en las consideraciones arriba expuestas, constatamos que Ucrania ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 al no haber demostrado en su informe publicado, mediante explicaciones razonadas, que durante el período de investigación 2008-2010 se produjo un aumento de las importaciones que fue lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante.

7.3.1.2.3 Cuantías de las importaciones

7.149. El Grupo Especial se centra a continuación en el argumento del Japón de que las autoridades competentes de Ucrania no especificaron y examinaron las "cuantías" de las importaciones, y por consiguiente actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 2. Cuando habla de "cuantías" de las importaciones, el Japón se refiere a las cantidades importadas.

7.150. El Japón alega que Ucrania no especificó y examinó las cuantías de las importaciones a lo largo del período de investigación, ya que tanto en el Aviso de 14 de marzo de 2013 como en las Constataciones Fundamentales solo se indica un ritmo de disminución del volumen absoluto de importación y un ritmo de aumento de las importaciones en términos relativos. Aduce que la evaluación de la cuantía del aumento de las importaciones, expresamente requerida por el párrafo 2 a) del artículo 4, es necesariamente pertinente para la determinación por las autoridades competentes del aumento de las importaciones. Remitiéndose a la constatación del Grupo Especial en el asunto *Argentina - Calzado (CE)*, que fue confirmada por el Órgano de Apelación, el Japón aduce que para determinar si las importaciones han "aumentado en tal cantidad", el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 requieren un análisis del ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones, en términos absolutos y como porcentaje de la producción nacional. Mantiene que sin especificar las cuantías de las importaciones no sería posible hacer un análisis cualitativo completo. Aduce, además, que las cuantías de las importaciones son especialmente pertinentes en la situación que se plantea en este caso, en el cual las importaciones disminuyeron sustancialmente en términos absolutos. Según el Japón, el hecho de que las importaciones disminuyeran a un ritmo más bajo que la producción nacional, pero aun así siguieran

¹⁷⁹ Nuestra situación es distinta de la examinada en el asunto *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* por el Grupo Especial, el cual constató que un aumento del 19,3% de las importaciones en términos relativos era "importante", ya que en aquella diferencia el informe de las autoridades competentes contenía información concerniente a la relación entre el volumen de importación y el volumen de la producción nacional, sobre la base de la cual podía evaluarse la cuestión de la importancia. Véanse los informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.254.

¹⁸⁰ Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.274. Por ejemplo, una referencia específica en el informe publicado que indique en qué parte del expediente de la investigación es posible encontrar información confidencial que respalde una determinada conclusión podría permitir a un Grupo Especial examinar esa información de manera confidencial, a pesar de que el informe propiamente dicho no divulgue la información confidencial.

disminuyendo en cuantías sustanciales, es un factor que crea graves dudas sobre si podría considerarse que la importación de los productos había "aumentado en tal cantidad".¹⁸¹

7.151. En respuesta, Ucrania aduce que el requisito de evaluar el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones establecido en el párrafo 2 a) del artículo 4 es pertinente en el contexto del análisis de la relación causal. A su juicio, el Japón está tratando de añadir algo a las obligaciones que corresponden a Ucrania requiriendo, al amparo del párrafo 2 a) del artículo 4, lo que equivaldría a una infracción del párrafo 2 del artículo 3, que dispone que la información que por su naturaleza sea confidencial o que se facilite con carácter confidencial a las autoridades competentes "no será revelada sin autorización de la parte que la haya presentado". A juicio de Ucrania, si esta especificara las cuantías de las importaciones, actuaría de manera incompatible con el párrafo 2 del artículo 3 e invalidaría todos los esfuerzos que había hecho para proteger los datos confidenciales de la rama de producción nacional, porque un simple análisis numérico de los datos sobre importación indizados proporcionados por las autoridades competentes sería suficiente para deducir la información confidencial. Ucrania se remite al informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, y aduce que el requisito de no divulgación prevalece siempre que las autoridades competentes puedan recurrir a "alguna manera de presentar los datos en forma modificada (por ejemplo mediante acumulación o indización), que proteja la confidencialidad".¹⁸² Ucrania mantiene asimismo que su demostración del aumento de las importaciones basada en datos relativos resta importancia a la necesidad de analizar las importaciones en términos absolutos. Por último, Ucrania afirma que los ritmos de aumento de las importaciones que especificó en el Aviso de 14 de marzo de 2013 y las Constataciones Fundamentales se basaban de hecho en cuantías absolutas.¹⁸³

7.152. El Japón responde que un análisis de las cuantías absolutas y relativas de las importaciones no supondría un incumplimiento de la obligación de Ucrania de tratar confidencialmente la información presentada a sus autoridades competentes. Según el Japón, no puede considerarse que las cuantías de las importaciones son de carácter confidencial, dado que la cuantía anual total de importación constituye información públicamente disponible que puede obtenerse, por código de producto, del Servicio de Estadística ucraniano. El Japón también discrepa de que en una hipótesis de aumento en términos relativos no es necesario evaluar el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones en términos absolutos. Según el Japón, la necesidad del análisis del aumento de las importaciones en términos relativos no es algo que quede al arbitrio de las autoridades competentes, ya que el párrafo 2 a) del artículo 4 requiere que dicho análisis se realice.¹⁸⁴

7.153. El Grupo Especial recuerda sus constataciones *supra* de que Ucrania ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 al no haber presentado en su informe publicado una explicación de la manera en que las tendencias intermedias de las importaciones, en relación con la producción nacional, respaldaban la determinación de las autoridades competentes de que hubo un aumento en términos relativos en el período de investigación 2008-2010. Habida cuenta de ello, no es preciso que examinemos si las autoridades competentes deberían haber presentado también un análisis de las cuantías de las importaciones, como sostiene el Japón, o que formulemos alguna constatación adicional a ese respecto. Por consiguiente, aplicamos el principio de economía procesal y declinamos formular constataciones sobre esta cuestión.

7.3.1.3 "[L]as importaciones"

7.154. Como se indica más arriba, el párrafo 1 del artículo 2 dispone que un Miembro solo puede aplicar una medida de salvaguardia si "las importaciones" de un producto han aumentado. El Órgano de Apelación ha interpretado que ese requisito significa que el aumento de las importaciones tiene que ser lo bastante "reciente" para causar o amenazar con causar un daño

¹⁸¹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 228; segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 137; respuesta del Japón a la pregunta 120 del Grupo Especial; informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.141; e informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

¹⁸² Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.274.

¹⁸³ Declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 50-54; respuesta de Ucrania a la pregunta 100 del Grupo Especial; e informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.237.

¹⁸⁴ Observaciones del Japón sobre las respuestas de Ucrania a las preguntas 100 y 133 del Grupo Especial.

grave.¹⁸⁵ El Grupo Especial procede ahora a determinar si, como alega el Japón, Ucrania no demostró la existencia de un aumento "reciente" de las importaciones.

7.155. El Japón sostiene que Ucrania tiene que establecer que el aumento de las importaciones es reciente, actual y se sigue produciendo. Remitiéndose al informe del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, mantiene que el período de investigación tiene que ser el pasado reciente.¹⁸⁶ Aduce, además, que la determinación de si se han satisfecho las condiciones para la aplicación de las medidas de salvaguardia tiene que basarse en el "pasado reciente".¹⁸⁷ A juicio del Japón, si las autoridades competentes no recaban información pertinente sobre el pasado reciente no podrán determinar si las importaciones han aumentado en "tal cantidad", en el sentido del párrafo 1 del artículo 2.¹⁸⁸

7.156. Ucrania acepta el criterio aplicado por el Órgano de Apelación para la determinación del aumento de las importaciones tal como figura en *Argentina - Calzado (CE)*.¹⁸⁹ Sin embargo, remitiéndose al informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, mantiene que no es preciso que las importaciones estén aumentando en el momento en que se hace la determinación o después de él.¹⁹⁰ Además, según Ucrania, el momento pertinente para determinar si los datos son recientes es cuando se realiza la investigación.¹⁹¹

7.157. El Japón responde que el uso del presente en la versión inglesa del párrafo 1 del artículo 2 indica que es necesario examinar las "importaciones recientes". A su juicio, la evaluación de si las importaciones son "recientes" tiene que hacerse por referencia al momento en que se aplica una medida de salvaguardia.¹⁹² Según el Japón, en ese momento el aumento de las importaciones tiene que ser lo bastante reciente para causar o amenazar con causar un daño grave o una amenaza de daño grave. El Japón aduce que si en el momento en que se aplica una medida de salvaguardia el producto ya no se está importando en tal cantidad, o las importaciones no están causando o amenazando con causar un daño grave, no hay nada que una medida de salvaguardia tenga que prevenir o reparar.¹⁹³ Considera asimismo que la posición de Ucrania tendría consecuencias absurdas, porque implicaría que los Miembros de la OMC podrían adoptar medidas urgentes incluso 10 años después del final de un período de investigación.¹⁹⁴ El Japón mantiene que una demora significativa entre el final del período de investigación y la aplicación efectiva de una medida de salvaguardia requiere una actualización de los datos.¹⁹⁵ Según el Japón, si el lapso

¹⁸⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 130.

¹⁸⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, nota 130; y respuesta del Japón a las preguntas 8 y 47 del Grupo Especial.

¹⁸⁷ Respuesta del Japón a la pregunta 47 del Grupo Especial.

¹⁸⁸ Respuesta del Japón a la pregunta 8 del Grupo Especial.

¹⁸⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 130 y 131; y primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 110.

¹⁹⁰ Ucrania cita la siguiente declaración del Órgano de Apelación:

Estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que el párrafo 1 del artículo 2 *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" solo 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. Tampoco creemos 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, el aumento de las importaciones de los productos continúa "en tal cantidad". (el subrayado y las cursivas figuran en el original)

Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 367. Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 111.

¹⁹¹ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 114.

¹⁹² Declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 68. No obstante, el Japón también afirmó que, en principio, la fecha pertinente por referencia a la cual un grupo especial debe determinar si el período de investigación se encuentra en el pasado reciente es la fecha de la determinación hecha por las autoridades, siempre que se satisfagan las condiciones para aplicar una medida de salvaguardia. Pese a ello, según el Japón, dados el carácter urgente y la finalidad de las medidas de salvaguardia, una determinación de que se han satisfecho las condiciones para aplicar una medida de esa naturaleza debe dar lugar a su inmediata adopción y aplicación. Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 123; y respuesta del Japón a la pregunta 47 del Grupo Especial.

¹⁹³ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 122 y 124.

¹⁹⁴ Declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 69.

¹⁹⁵ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 64; y respuesta del Japón a la pregunta 30 del Grupo Especial.

es significativo, la presunción de que las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia se siguen satisfaciendo ya no es razonable.¹⁹⁶

7.158. Ucrania replica que el Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere que la aplicación de la medida tenga lugar inmediatamente después de la terminación de la investigación o dentro de un determinado plazo.¹⁹⁷ A juicio de Ucrania, el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece un plazo entre el final de la investigación y la imposición de una medida de salvaguardia, por lo cual incumbe al Miembro decidir cuál será ese lapso.¹⁹⁸ Ucrania mantiene además que el Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere que la información se siga actualizando tras el final del período de investigación, y desde luego no después del final de la investigación.¹⁹⁹

7.159. Por lo que respecta a la presente diferencia, el Japón aduce que el aumento de las importaciones constatado por las autoridades competentes a lo largo del período 2008-2010 difícilmente puede considerarse como algo "reciente", habida cuenta de que la medida de salvaguardia no se aplicó hasta abril de 2013.²⁰⁰ A juicio del Japón, a juzgar por el momento en que se aplicó la medida de salvaguardia, el "período de investigación" no fue, desde luego, el "pasado reciente".²⁰¹

7.160. Ucrania responde que los datos que sus autoridades competentes utilizaron en su análisis fueron los más recientes disponibles en el momento en que se realizó la investigación. Recuerda que inició su investigación en julio de 2011, abarcando los tres años completos más recientes anteriores a esa iniciación (2008-2010). Señala asimismo que la investigación incluyó datos de importación de comienzos de 2011, concretamente hasta la fecha de iniciación.²⁰² Afirma, además, que el tiempo transcurrido entre la finalización de la investigación no fue consecuencia de una decisión arbitraria de las autoridades competentes, sino que se explica por la necesidad de intercambiar opiniones con determinados países exportadores, especialmente la Federación de Rusia, el Japón, la República de Corea y la Unión Europea.²⁰³ Ucrania destaca a ese respecto que funcionarios ucranianos y representantes de Miembros exportadores mantuvieron una serie de consultas y reuniones para examinar la posible imposición de una medida de salvaguardia antes de la aplicación de la medida de salvaguardia en litigio.²⁰⁴

7.161. En opinión del Japón, en el presente caso el lapso de dos años entre el final del período de investigación y la imposición efectiva de la medida de salvaguardia es manifiestamente excesivo. El Japón mantiene que un lapso de un año entre la conclusión de la investigación y la imposición efectiva de la medida de salvaguardia es también demasiado amplio. Sostiene que el aumento de las importaciones en que se apoyaron las autoridades competentes no era, por tanto, lo bastante reciente.²⁰⁵ Según el Japón, difícilmente puede justificarse que la medida en litigio aplicada a partir de abril de 2013 constituye una "medida de urgencia", en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX y el párrafo 1 a) del artículo 11, cuando el aumento de las importaciones que tiene que demostrarse antes de poder imponer esas medidas concierne a importaciones anteriores a 2011.²⁰⁶ Además, el Japón mantiene que aun en el caso de que una demora importante pudiera en principio estar justificada por esfuerzos de buena fe de un Miembro de la OMC para celebrar negociaciones después de la investigación, en el presente caso no se hicieron esos esfuerzos. El Japón aduce que las autoridades competentes, después de dar traslado de las Constataciones Fundamentales a determinadas partes interesadas, entre ellas el Japón, no entraron de nuevo en

¹⁹⁶ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 64 y 123.

¹⁹⁷ Segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 13; y respuesta de Ucrania a la pregunta 3 del Grupo Especial.

¹⁹⁸ Segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 14.

¹⁹⁹ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 58; y segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 12.

²⁰⁰ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 218; segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 121; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 39.

²⁰¹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 216; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 124.

²⁰² Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 114.

²⁰³ Segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 14; y respuesta de Ucrania a la pregunta 3 del Grupo Especial.

²⁰⁴ Declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 44 y 45.

²⁰⁵ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 124.

²⁰⁶ Declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 68.

contacto con ellas ni hicieron otros esfuerzos de buena fe para solucionar el caso antes de recurrir a la aplicación de una medida de salvaguardia.²⁰⁷

7.162. El Grupo Especial comienza aclarando ciertos datos pertinentes por lo que respecta a la cronología de los acontecimientos en este caso. Como se explicará en la sección *infra* concerniente a la obligación de notificar al Comité de Salvaguardias de la OMC²⁰⁸, las pruebas obrantes en el expediente corroboran la conclusión de que en el presente caso las autoridades competentes hicieron su constatación y determinación de que en 2010, comparado con 2008, las importaciones habían aumentado en relación con la producción nacional, mucho antes de que decidieran aplicar una medida de salvaguardia. Concretamente, más abajo explicamos que a nuestro juicio las autoridades competentes hicieron una determinación de amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones (que no se publicó) el 28 de abril de 2012, pero no decidieron aplicar una medida de salvaguardia hasta el 14 de marzo de 2013.²⁰⁹ La medida entró en vigor un mes después. Hubo, por tanto, un lapso entre el final del período de investigación, en 2010, y la fecha de la determinación sustantiva, en abril de 2012, y un lapso aún mayor entre el final del período de investigación y la decisión de aplicar la medida de salvaguardia, en marzo de 2013. El Japón pone en tela de juicio la compatibilidad de ambos lapsos con el párrafo 1 del artículo 2.

7.163. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 2, si un Miembro ha determinado que se han satisfecho los requisitos pertinentes, que incluyen el aumento de las importaciones, podrá aplicar una medida de salvaguardia. Ni el párrafo 1 del artículo 2 ni ninguna otra disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias especifica un plazo máximo admisible entre, por un lado, el final del período de investigación y, por otro, i) la fecha en que se hace la determinación sustantiva habilitadora y ii) la fecha de la decisión de aplicar una medida de salvaguardia basada en esa determinación. No obstante, el párrafo 1 del artículo 2 requiere que el producto de que se trate "*is being imported ... in increased quantities*" (en la versión española, "las importaciones de ese producto ... han aumentado en tal cantidad"). En relación con esa frase, el Órgano de Apelación hizo la siguiente observación:

A nuestro juicio, el uso del presente en la expresión inglesa "*is being imported*" [en la versión española "han aumentado"] que se hace tanto en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 indica que es necesario que las autoridades competentes examinen las importaciones recientes y no solo las tendencias de las importaciones durante los últimos cinco años -o, por lo demás, durante cualquier otro período de varios años-.¹³⁰ Consideramos que la expresión "*is being imported*" entraña que el aumento de las importaciones debe haber sido súbito y reciente.

La nota 130 dice así:

El Grupo Especial ... reconoce que se usa el presente, cuando dice "lo que parecería indicar que, cualquiera sea el punto inicial de un período de investigación debe *terminar* no más allá de un pasado muy reciente". (cursiva añadida) En esto no estamos de acuerdo con el Grupo Especial. Creemos que el período de investigación pertinente no solo debe *terminar* en un pasado muy reciente, sino que el período de investigación debe *ser* el pasado reciente.²¹⁰

7.164. La diferencia que tenemos ante nosotros plantea la cuestión de si el aumento de las importaciones tiene que haber sido reciente i) en relación con la fecha en que el Miembro afectado determina que se han satisfecho todos los requisitos para aplicar una medida de salvaguardia (fecha de la determinación); ii) en relación con la fecha en que ese Miembro decide aplicar una medida de salvaguardia (fecha de la decisión relativa a la aplicación); o iii) en relación con esas dos fechas.

²⁰⁷ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 125.

²⁰⁸ Véanse los párrafos 7.484-7.494 *infra*.

²⁰⁹ En el expediente del Grupo Especial no hay pruebas de alguna determinación ulterior que pudiera haber complementado o sustituido a la determinación de 28 de abril de 2012.

²¹⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 130. (las cursivas figuran en el original)

7.165. A la luz de la declaración del Órgano de Apelación arriba citada nos parece evidente que el aumento de las importaciones tiene que ser reciente en relación con la fecha de la determinación. El Órgano de Apelación alude al "examen" y a la "investigación" de las autoridades competentes. La forma de presente continuo en la expresión "*is being imported*" en la versión inglesa indica que en el momento de la determinación el aumento de las importaciones tiene que haber sido reciente. Se da por sentado, no obstante, que la determinación tiene lugar al final de una investigación²¹¹, la cual a su vez requiere tiempo, y que esa investigación tiene que basarse en los datos sobre importación de que se disponga. Por tanto, normalmente habrá algún lapso entre el final del período de investigación y la fecha de la determinación. Como se ha indicado, ese lapso se explica por el tiempo necesario para realizar la investigación y por la disponibilidad de los datos necesarios. A nuestro juicio, al evaluar si un aumento de las importaciones era reciente en relación con la fecha de la determinación debemos tener en cuenta el tiempo requerido para realizar y completar una investigación adecuada.

7.166. Examinamos ahora si el aumento de las importaciones también tiene que ser reciente en relación con la fecha de la decisión de aplicar una medida de salvaguardia. Como cuestión contextual, señalamos que las prescripciones en materia de notificación establecidas en el párrafo 1 del artículo 12 indican que la fecha de la determinación y la fecha de la decisión relativa a la aplicación no tienen por qué coincidir necesariamente. Puede ser así con arreglo al ordenamiento jurídico de algunos Miembros, pero no con arreglo al de otros. Por consiguiente, el párrafo 1 del artículo 12 requiere que el Miembro importador haga inmediatamente una notificación al Comité de Salvaguardias de la OMC cuando: i) constate que existe daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones -lo cual representa la fecha de la determinación, tal como utilizamos aquí ese término- y ii) adopte la decisión de aplicar una medida de salvaguardia. A nuestro entender, el párrafo 1 del artículo 12 implica que, en función del contexto institucional de un Miembro en particular, la decisión de aplicar una medida de salvaguardia puede adoptarse después de la determinación. En esos casos, por tanto, puede estar justificada alguna demora entre la fecha de la determinación y la de la decisión relativa a la aplicación.²¹²

7.167. Ucrania hizo referencia a consultas celebradas con otros Miembros para justificar el tiempo transcurrido en el presente caso. Con arreglo al párrafo 3 del artículo 12, los Miembros que "se propongan aplicar ... una medida de salvaguardia" darán oportunidades adecuadas para que se celebren "consultas previas". Las palabras "se proponga aplicar" indican que la obligación de dar oportunidades adecuadas para celebrar consultas nace una vez que un Miembro ha adoptado una "decisión de aplicar" una medida de salvaguardia, lo cual en algunos Miembros puede suceder después de la fecha de la determinación.²¹³ Si un Miembro opta por dar una oportunidad adicional para celebrar consultas después de la fecha de la determinación, alguna demora limitada podría a nuestro juicio estar justificada si el Miembro de que se trate entabla esas consultas de buena fe y si estas pueden aún influir en la decisión de aplicar una medida de salvaguardia.

7.168. Sin embargo, parece que Ucrania opina que si en la fecha de la determinación se han satisfecho las condiciones y circunstancias pertinentes, el Miembro de que se trate tiene derecho, conforme al párrafo 1 del artículo 2, a aplicar una medida de salvaguardia adecuada cuando más adelante le parezca oportuno. A su juicio, aparentemente, la única cuestión que puede plantear una demora en la aplicación es si una medida que se aplica después de alguna demora se está aplicando, como requieren los artículos 5 y 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias, solo en la medida necesaria y por el período que pueda ser necesario, para prevenir o reparar un daño grave y facilitar el reajuste.²¹⁴

7.169. La interpretación del párrafo 1 del artículo 2 propugnada por Ucrania plantea, a nuestro entender, graves problemas. Con arreglo a la interpretación de Ucrania, un Miembro podría aplicar una medida de salvaguardia basándose en datos que no son los más recientes disponibles en la fecha de la aplicación de la medida. Por tanto, la interpretación de Ucrania plantea la posibilidad de que unos pocos años después del final de una investigación y la adopción de una determinación,

²¹¹ El párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que un Miembro solo podrá aplicar una medida de salvaguardia "después de una investigación realizada por las autoridades competentes".

²¹² Véase el párrafo 7.462 *infra*.

²¹³ Véase también el párrafo 7.532 *infra*.

²¹⁴ El texto de los artículos 5 y 7 figura en los párrafos 7.367 y 7.368 *infra*.

un Miembro proceda a aplicar una medida de salvaguardia que no estaría justificada si la determinación sustantiva del Miembro se hubiera basado en datos más recientes disponibles.

7.170. A nuestro entender, esto es preocupante. El Acuerdo sobre Salvaguardias "permite a los Miembros imponer medidas contra el 'comercio leal'²¹⁵, y con ese fin concede a los Miembros el derecho excepcional, con sujeción a ciertas condiciones, de retirar o modificar una concesión arancelaria o suspender otra obligación asumida en virtud del GATT de 1994 a fin de adoptar "medidas de urgencia sobre la importación" de un producto determinado.²¹⁶ Sin embargo, el derecho a aplicar una medida de salvaguardia, una vez establecido, no puede reservarse para su uso en el futuro. Por consiguiente, estimamos que el "carácter extraordinario de las medidas de salvaguardia"²¹⁷ obra en contra de una interpretación del párrafo 1 del artículo 2 en virtud de la cual podría aplicarse una medida de salvaguardia en casos que no son (o que ya no son) urgentes.

7.171. Ucrania sugiere que el Grupo Especial tiene que abordar estas preocupaciones, si hubiera de hacerlo, en el marco de los artículos 5 y 7. Sin embargo, el Japón ha presentado alegaciones pertinentes al amparo del párrafo 1 del artículo 2.²¹⁸ Aun suponiendo que los artículos 5 y 7 pudiesen invocarse como fundamento de alegaciones similares, debemos abordar las alegaciones formuladas por el Japón al amparo del párrafo 1 del artículo 2.

7.172. Habida cuenta de lo anterior, opinamos que un aumento de las importaciones tiene que ser no solo reciente en relación con la fecha de la determinación, sino también en relación con la fecha de la decisión de aplicar una medida de salvaguardia. Esto reduce al mínimo la posibilidad de que se adopte una "medida de urgencia" en situaciones que no son urgentes al garantizar que cualquier lapso entre la determinación y la aplicación de una medida de salvaguardia siga estando debidamente limitado.

7.173. La cuestión de precisamente dónde debe trazarse la línea entre los lapsos admisibles y los que no lo son solo puede responderse, a nuestro juicio, en el contexto de una evaluación caso por caso.²¹⁹ En nuestra opinión, a falta de una limitación expresa en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias, hay, y procede que haya, alguna flexibilidad para que el Miembro importador determine cuán pronto después de la fecha de la determinación debe aplicarse una medida de salvaguardia. Aunque no hay un lapso máximo admisible fijo, nos parece evidente que no todos los lapsos serían aceptables. De hecho, aunque en determinadas circunstancias podría ser admisible tensar la banda elástica que conecta la decisión de aplicar una medida de salvaguardia con los hechos subyacentes en la determinación sustantiva, esa banda no debe tensarse hasta el punto de que se rompa. Una demora puede alejar tanto la fecha de aplicación de una medida de salvaguardia (y/o la fecha de la determinación sustantiva en la que se basa) de los hechos subyacentes que ya no resulte posible mantener, cuando un Miembro finalmente decide aplicar la medida de salvaguardia (o cuando hace su determinación sustantiva) que "las importaciones [de un producto] han aumentado". En esas circunstancias cabe razonablemente poner en entredicho que la determinación asociada siga siendo pertinente.

7.174. Por lo que respecta a la diferencia que tenemos ante nosotros, comenzamos resumiendo los hechos pertinentes. Primero, hubo un lapso de casi 16 meses entre el final del período de investigación (2010) y la fecha de la determinación sustantiva de amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones (28 de abril de 2012), y un lapso de más de dos años entre el final del período de investigación y la fecha de la decisión de aplicar la medida de salvaguardia (14 de marzo de 2013). Segundo, las autoridades competentes iniciaron su investigación el 2 de

²¹⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 109.

²¹⁶ El artículo XIX se titula "Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados", y el párrafo 1 a) del artículo 11 utiliza la misma expresión.

²¹⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 81.

²¹⁸ El Japón también presentó una alegación al amparo del párrafo 1 del artículo 5, pero no ha hecho especial hincapié en ella. Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 237.

²¹⁹ En una diferencia en el marco del Acuerdo Antidumping y concerniente a una determinación de existencia de daño, el Órgano de Apelación indicó, de manera análoga, que "la antigüedad del período de investigación utilizado no es *per se* una violación del párrafo 1 del artículo 3" del Acuerdo Antidumping. Sin embargo, el Órgano de Apelación afirmó después que, con sujeción a una evaluación de las circunstancias particulares que rodean a una investigación específica, determinadas demoras tras el final del período de investigación "puede[n] suscitar serias dudas acerca de la existencia de un nexo suficientemente pertinente entre los datos relativos al período de investigación y el daño presente". Véase el informe del Órgano de Apelación, *México - Medidas antidumping sobre el arroz*, párrafo 167.

julio de 2011 y la completaron el 28 de abril de 2012.²²⁰ Así pues, la investigación, que se prorrogó una vez mediante un aviso público, duró menos de 10 meses, lo cual, observamos, es menos que el plazo máximo de 11 meses permitido por la Ley sobre Salvaguardias de Ucrania.²²¹ Por último, hubo un lapso de 10 meses y medio entre la determinación sustantiva y la decisión de aplicar la medida. Aparentemente, la Ley sobre Salvaguardias de Ucrania no requiere tal demora entre la fecha de la determinación y la fecha de la decisión de aplicar una medida de salvaguardia.²²² De hecho, Ucrania no aduce que su Ley sobre Salvaguardias requería esa demora en particular. Antes bien, aduce que la demora fue consecuencia de la necesidad de completar las consultas con determinados Miembros que exportaban a Ucrania vehículos automóviles para el transporte de personas. Observamos asimismo que aparentemente no se hizo ningún esfuerzo para actualizar los datos después de la fecha de la determinación y para examinar de nuevo la determinación habida cuenta de ello.²²³

7.175. Comenzamos nuestro análisis por el lapso entre el final del período de investigación y la fecha de la determinación, que fue de poco menos de 16 meses. Los seis meses iniciales de ese lapso se debieron a que las autoridades competentes no iniciaron la investigación hasta julio de 2011, con un período de investigación que abarcaba datos correspondientes a los tres años más recientes sobre los que se disponía de esos datos en la fecha de la iniciación.²²⁴ El Japón no ha demostrado que las autoridades competentes, en aquel momento o poco después, tuvieron acceso y pudieron haber evaluado datos más recientes, no solo sobre las importaciones, sino al mismo tiempo también sobre el daño y los factores causales pertinentes que había que investigar. Tampoco ha establecido el Japón que la utilización de datos anuales constituya en sí misma una práctica cuestionable.²²⁵ Habida cuenta de ello, no vemos motivos para poner en entredicho el lapso de seis meses.

7.176. La duración de la investigación se prorrogó, pero aun así fue inferior al máximo permitido por la Ley sobre Salvaguardias. Observamos que el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece requisitos o directrices concernientes a la duración de una investigación en materia de salvaguardias. El Japón no ha presentado argumentos específicos que indiquen que esta investigación duró más de lo necesario. Señalamos a ese respecto que Ucrania publicó un aviso específico sobre la prórroga de la investigación. Esa prórroga implicaba necesariamente una demora consiguiente en la determinación sustantiva, y por tanto en la aplicación de cualquier medida de salvaguardia que pudiera basarse en los resultados de la investigación. Además, el expediente indica que después de las consultas celebradas con el Japón el 19 de abril de 2012, y posiblemente en respuesta a ellas, es decir, antes de la conclusión de la investigación, las autoridades competentes redujeron el tipo de derechos propuesto.²²⁶ Esto hace pensar que las autoridades competentes estuvieron activamente ocupadas hasta el final de la investigación.

²²⁰ Respuesta de Ucrania a la pregunta 124 del Grupo Especial.

²²¹ La investigación se prorrogó el 7 de marzo de 2012 por un período de 60 días, sobre la base del párrafo 3 del artículo 8 de la Ley sobre Salvaguardias de Ucrania. El párrafo 3 del artículo 8 dispone que la duración de una investigación no excederá de 270 días, a no ser que las autoridades competentes decidan prorrogar esa duración 60 días en circunstancias extraordinarias, en cuyo caso deberán emitir un aviso público a esos efectos. En el aviso pertinente se indica que en este caso la prórroga se decidió para permitir un examen más detallado y una evaluación de "varias circunstancias que están directamente relacionadas con el establecimiento de los hechos requeridos". Aviso de prórroga del período de la investigación en materia de salvaguardias sobre las importaciones de automóviles de turismo en Ucrania con independencia del país de origen y de exportación (Prueba documental JPN-5).

²²² La disposición pertinente parece ser el párrafo 11 del artículo 16, el cual indica que, a solicitud de la Comisión, el Ministerio publicará la decisión de la Comisión sobre la aplicación de una medida de salvaguardia.

²²³ Ucrania indicó que actualizó los datos relativos al período de investigación 2008-2010 con alguna información más reciente concerniente al volumen de importación en términos relativos de que se dispuso antes de que la investigación concluyera. Segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafos 11 y 12.

²²⁴ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 56. Según el párrafo 2 del artículo 8 de la Ley sobre Salvaguardias, el período de investigación normalmente abarca entre uno y tres años, y excepcionalmente más de tres años.

²²⁵ El Japón simplemente señaló que Ucrania reunió datos adicionales correspondientes a la primera mitad de 2011 de que disponía, pero no hizo referencia a ello en el Aviso de 14 de marzo de 2013. Respuesta del Japón a la pregunta 24 del Grupo Especial.

²²⁶ Pruebas documentales JPN-6 (versión revisada), página 7, y JPN-2, página 4.

A falta de argumentos del Japón a este respecto, no hay motivos para constatar que en el presente caso la investigación debería haber durado menos de lo que duró.²²⁷

7.177. Por estas razones, estimamos que en las circunstancias concretas del presente caso el lapso de 16 meses tras el final del período de investigación no alejó la fecha de la determinación de los hechos subyacentes tanto que pudiera ponerse en tela de juicio la conclusión de que en esa fecha había un aumento "reciente" de las importaciones. Por consiguiente, constatamos que el Japón no ha establecido que el aumento de las importaciones en términos relativos cuya existencia se determinó existió en este caso sobre la base de datos que abarcaban el período 2008-2010 no era lo bastante reciente en relación con la fecha de la determinación, el 28 de abril de 2012.

7.178. Procedemos ahora a analizar el lapso de más de dos años entre el final del período de investigación, en 2010, y la fecha de la decisión de aplicar la medida de salvaguardia, el 14 de marzo de 2013. Ya hemos tenido en cuenta los primeros 16 meses de este lapso. Por tanto, todo lo que nos queda por examinar es si los 10 meses y medio adicionales que siguieron a la determinación sustantiva alejaron demasiado la fecha de la decisión de aplicar la medida de salvaguardia de los hechos subyacentes en esa determinación. A nuestro juicio, una consideración importante a este respecto es si las autoridades competentes, de haber procedido de otra forma, podían haber adoptado la decisión de aplicar la medida de salvaguardia el 14 de marzo de 2013 o alrededor de esa fecha teniendo en cuenta datos más recientes, aunque esto pudiera haber requerido una nueva investigación. Es probable que los datos correspondientes al año 2012 completo no habrían estado a disposición con tiempo suficiente para permitir su consideración en el contexto de una decisión adoptada en marzo de 2013. Sin embargo, nos parece claro que los datos correspondientes al año 2011 habrían estado disponibles. Así pues, las autoridades competentes podían haber actualizado los datos para tener en cuenta los correspondientes al año 2011, ya sea prorrogando el período de investigación o en virtud de algún otro mecanismo, y adoptado en marzo de 2013 una decisión de aplicar una medida de salvaguardia basada en esa información más reciente. Esta hipótesis alternativa sugiere que si las autoridades competentes hubieran procedido de otra manera después de hacer su determinación en 2012, podrían haber adoptado el 14 de marzo de 2013 o alrededor de esa fecha una decisión sobre si procedía aplicar una medida de salvaguardia, si bien sobre la base de datos más recientes, que habrían incluido el año 2011.²²⁸

7.179. Es razonable suponer que un cambio en los datos evaluados por las autoridades competentes podría haber dado lugar en este caso a una determinación sustantiva distinta.²²⁹ De hecho, la jurisprudencia indica a este respecto que la evolución de las circunstancias en la parte más reciente de un período de investigación reviste especial importancia, sobre todo en un caso de amenaza de daño grave como el presente.²³⁰

7.180. Ucrania mantiene que el lapso entre la fecha de la determinación y la fecha de la decisión de aplicar una medida de salvaguardia estaba justificado porque Ucrania había entablado consultas sobre la medida con varios Miembros. Las pruebas obrantes en el expediente no nos permiten confirmar si varias reuniones con representantes comerciales de otros países identificadas por Ucrania concernían exclusiva, o al menos principalmente, a la medida de salvaguardia propuesta, o si de hecho se hicieron esfuerzos significativos para ajustar la medida propuesta en respuesta a las

²²⁷ Señalamos, de pasada, que en el contexto antidumping y en el de los derechos compensatorios, las investigaciones, salvo en circunstancias especiales, tienen que concluirse en el plazo de un año, y nunca en más de 18 meses a contar desde su iniciación. Véanse el párrafo 10 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 11 del artículo 11 del Acuerdo SMC.

²²⁸ Señalamos que a los efectos de estas actuaciones del Grupo Especial de la OMC el hecho de que esas alternativas fueran o no admisibles con arreglo a la Ley sobre Salvaguardias de Ucrania no es pertinente.

²²⁹ Como no nos incumbe a nosotros, como órgano decisorio, sino a las autoridades competentes ucranianas, determinar qué determinación sustantiva estaría respaldada por datos que abarcaran un período de investigación distinto, lo que importa, a nuestro juicio, es si un cambio en los datos que se evaluaron podría haber dado lugar a una determinación distinta. Por consiguiente, carece de importancia el que hubiéramos o no determinado, sobre la base de cualesquiera datos correspondientes al período 2009-2011 de que dispusiéramos, que la determinación habría sido distinta. Señalamos a este respecto que los datos de importación proporcionados por el Japón indican que las importaciones aumentaron en 2011 en términos absolutos. Véase el párrafo 7.142 *supra*. Sin embargo, como es natural, las autoridades competentes tendrían también que tener en cuenta la evolución de todos los factores relativos al daño y la relación causal pertinentes correspondientes a 2011, para los que no hemos visto los datos.

²³⁰ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 388; y *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 137 y 138.

manifestaciones de otros países. Sin embargo, Ucrania no aduce que esas reuniones dieron lugar a algún cambio en la medida propuesta.²³¹

7.181. En cualquier caso, como se indica más arriba, aceptamos que las consultas celebradas de buena fe con otros Miembros pueden, en principio, justificar alguna demora en la aplicación de una medida de salvaguardia. Sin embargo, también hemos explicado que una demora, incluso una demora de otro modo legítima, puede alejar la fecha de la decisión de aplicar una medida de salvaguardia de los hechos subyacentes en la determinación sustantiva tanto que ya no sea posible mantener, en esa fecha, que "las importaciones" de un producto han aumentado, y que se plantean dudas justificables por lo que respecta a si la determinación sustantiva existente sigue siendo pertinente. Por las razones que acabamos de explicar, la diferencia que tenemos ante nosotros encaja, a nuestro juicio, en esta última categoría

7.182. A la luz de nuestra evaluación, cabe señalar que el lapso entre la determinación de las autoridades competentes y la decisión de aplicar la medida de salvaguardia fue tal que el 14 de marzo de 2013 las autoridades competentes ya no podían mantener, basándose únicamente en datos correspondientes al período 2008 a 2010, que "las importaciones" de vehículos automóviles para el transporte de personas habían aumentado, en el sentido del párrafo 1 del artículo 2, y que la determinación de, entre otras cosas, el aumento de las importaciones que hicieron el 28 de abril de 2012 seguía estando fundamentada en una base fáctica suficiente. Observamos asimismo que el párrafo 1 del artículo 2 no admite excepciones por lo que respecta a la obligación de velar por que una medida de salvaguardia solo se aplique si "las importaciones [de un producto] han aumentado en tal cantidad". Así pues, ni siquiera la celebración en curso de consultas de buena fe justificaría una desviación de las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2.

7.183. A nuestro juicio, esta interpretación no obstaculiza los esfuerzos legítimos que un Miembro importador pueda hacer con miras a elaborar una medida de salvaguardia que tenga en cuenta las preocupaciones y los intereses de los países exportadores afectados.²³² Recordamos que antes de aplicar una medida de salvaguardia, el Miembro importador, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12, debe dar una oportunidad para celebrar consultas con los Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores. Si un Miembro importador desea mantener debates bilaterales adicionales con países exportadores después de su determinación sustantiva, parece que habría maneras de hacerlo. Sin embargo, no encontramos en el Acuerdo sobre Salvaguardias ninguna disposición en virtud de la cual la celebración de esos debates bilaterales adicionales subsanaría una incompatibilidad con una obligación establecida expresamente en el Acuerdo.

7.184. Por esas razones, consideramos que en las circunstancias particulares de este caso el lapso de más de dos años tras el final del período de investigación apartó la fecha de la decisión de aplicar la medida de salvaguardia en litigio demasiado lejos de los hechos subyacentes para que las autoridades competentes pudieran concluir justificadamente que había un aumento "reciente" de las importaciones en esa fecha. Por consiguiente, constatamos que el aumento de las importaciones en términos relativos, cuya existencia las autoridades competentes determinaron en este caso sobre la base de datos que abarcaban el período 2008-2010, no era lo bastante reciente en relación con la fecha de la decisión de aplicar una medida de salvaguardia, el 14 de marzo de 2013.

7.185. Habida cuenta de todo lo anteriormente expuesto, concluimos, por tanto, que Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, y concretamente con el requisito de que "las importaciones de un producto ha[ya]n aumentado en tal cantidad", al aplicar una medida de salvaguardia que no se basaba en un aumento "reciente" de las importaciones.

7.3.1.4 "[E]n condiciones tales"

7.186. El Grupo Especial examina por último la afirmación adicional del Japón de que Ucrania no hizo una determinación adecuada del "aumento de las importaciones", porque no examinó las "condiciones" en las que ese aumento de las importaciones tuvo lugar.

²³¹ Como hemos indicado anteriormente, la medida propuesta ya se había cambiado antes de la determinación definitiva, tras la celebración de consultas con el Japón.

²³² Recordamos que en el presente caso no está claro qué esfuerzos específicos se desplegaron en ese sentido. Además, no se nos han dado a conocer esfuerzos de esa naturaleza que hubieran dado lugar a un cambio en la medida de salvaguardia propuesta.

7.187. El Japón aduce que conforme al párrafo 1 del artículo 2 las autoridades competentes tienen que examinar las "condiciones" en las que tienen lugar las importaciones. Remitiéndose a una declaración del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, el Japón mantiene que la cuestión de si el "aumento" de las importaciones basta para justificar la aplicación de una medida de salvaguardia solo puede resolverse a la luz de las "condiciones" en que se realizan esas importaciones. El Japón se remite también al informe del Grupo Especial sobre el asunto *Argentina - Calzado (CE)*, aduciendo que la frase "en condiciones tales" indicaría la necesidad de analizar las condiciones de competencia entre el producto importado y los productos nacionales similares o directamente competidores en el mercado del país importador. Así pues, el Japón considera que el análisis de las condiciones en que las importaciones tienen lugar es importante para evaluar debidamente si el incremento de la cantidad de las importaciones es tal que puede considerarse que constituye un "aumento de las importaciones" en el sentido del párrafo 1 del artículo 2.²³³

7.188. Por lo que respecta a la presente diferencia, el Japón sostiene que Ucrania no examinó las "condiciones" en las que tuvo lugar el aumento de las importaciones. A su juicio, el hecho de que si bien las importaciones aumentaron en términos relativos, el volumen de importación en términos absolutos disminuyó sustancialmente, es muy pertinente. El Japón aduce que sin un análisis de las "condiciones" pertinentes Ucrania no estaba en condiciones de evaluar debidamente si la imposición de una medida de salvaguardia estaba justificada. Según el Japón, en el Aviso de 14 de marzo de 2013 se identifica la caída del consumo nacional y la disminución de la cuota de mercado de los productores nacionales, pero no se identifican las "condiciones" en que tuvieron lugar las importaciones. El Japón aduce que aun suponiendo que se tuviera la intención de que esas circunstancias representaran "condiciones", el Aviso de 14 de marzo de 2013 no ofrece ninguna "explicación razonada y adecuada" sobre la manera en que constituían "condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales".²³⁴

7.189. En respuesta, Ucrania aduce que la falta de un examen de las "condiciones" en que tuvo lugar el aumento de las importaciones no es pertinente para determinar si se constató que el aumento de las importaciones existió, y es algo que concierne a la cuestión distinta de la relación causal.²³⁵

7.190. El Grupo Especial recuerda que el párrafo 1 del artículo 2 contiene la frase "las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad ... y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional ...". A nuestro entender, esa frase identifica dos elementos distintos. El primer elemento se refiere al aumento de la cantidad de las importaciones, mientras que el segundo se refiere a las condiciones en las que estas tienen lugar, que deben ser tales que hagan posible que ese aumento de las cantidades cause un daño grave o una amenaza de daño grave. A nuestro entender, las "condiciones" en las que las importaciones tienen lugar en nada afectan a si ha habido o no un aumento de las cantidades de importación. Por consiguiente, no creemos que un análisis de las "condiciones" en las que tienen lugar las importaciones forme parte integrante del análisis de las cantidades en las que tienen lugar las importaciones. Esta opinión es coherente con la constatación del Grupo Especial, en el asunto *Argentina - Calzado (CE)*, de que "la frase 'en condiciones tales' en realidad se refiere al fondo del análisis de la relación causal que debe efectuarse en virtud de los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4".²³⁶ En *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación coincidió con el análisis del Grupo Especial, y vinculó las palabras "en condiciones tales" con el análisis de la relación causal en el marco del párrafo 2 b) del artículo 4.²³⁷ Así pues, convenimos con Ucrania en que el examen de las condiciones en las que las importaciones tienen lugar es pertinente para la cuestión de la relación causal. Por consiguiente, examinaremos si Ucrania analizó las condiciones en las que las importaciones tuvieron lugar cuando, más adelante en nuestro informe, abordemos la determinación de Ucrania sobre la relación de causalidad entre

²³³ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 108-110 y 233; segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 139-141; declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 43; informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.250; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 351.

²³⁴ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 234 y 235; segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 141; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 43.

²³⁵ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 125.

²³⁶ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.250; véase también el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.108.

²³⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 76-78.

el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.²³⁸

7.3.1.5 Conclusión global

7.191. En resumen, el Grupo Especial ha constatado *supra* que:

- a. Ucrania no ha facilitado en su informe publicado una explicación de la manera en que las tendencias intermedias de las importaciones en relación con la producción nacional respaldaban la determinación de las autoridades competentes de que hubo un aumento en términos relativos en el período de investigación 2008-2010;
- b. Ucrania no ha demostrado que el aumento de las importaciones fue lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante;
- c. no es preciso formular constataciones sobre si Ucrania debería haber especificado las cuantías de las importaciones;
- d. Ucrania no ha demostrado que el aumento de las importaciones era lo bastante reciente; y
- e. la cuestión de si Ucrania analizó las condiciones en que las importaciones tuvieron lugar debe abordarse en el contexto del análisis de la relación causal que efectúe el Grupo Especial.

7.192. Basándonos en esas constataciones, concluimos, por consiguiente, que la determinación de las autoridades competentes de que en este caso las importaciones aumentaron es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2.

7.3.2 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 3, los párrafos 2 a) y 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11, así como el párrafo 1 a) del artículo XIX

7.193. El Grupo Especial procede ahora a abordar el resto del grupo de alegaciones relativas a la determinación del aumento de las importaciones hecha por Ucrania. Primero abordamos, conjuntamente, las alegaciones formuladas por el Japón al amparo del párrafo 2 a) del artículo 4²³⁹, y el párrafo 1 a) del artículo 11²⁴⁰, así como el párrafo 1 a) del artículo XIX.²⁴¹

7.3.2.1 Alegaciones al amparo del párrafo 2 a) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11, así como el párrafo 1 a) del artículo XIX

7.194. El Japón alega que Ucrania, al hacer su determinación sobre el aumento de las importaciones, actuó también de manera incompatible con el párrafo 2 a) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11, así como con el párrafo 1 a) del artículo XIX. Concretamente, aduce que: i) Ucrania no demostró que el aumento de las importaciones fue lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante; ii) Ucrania no hizo un análisis cualitativo de los datos sobre las importaciones teniendo en cuenta las tendencias intermedias; iii) Ucrania no demostró que el aumento de las importaciones fuera "imprevisto" o "inesperado"; y iv) Ucrania no examinó las "condiciones" en las que el aumento de las importaciones tuvo lugar.²⁴²

7.195. Ucrania considera que las alegaciones del Japón carecen de fundamento. Sostiene que ha establecido claramente la existencia de un aumento súbito, reciente y agudo de las importaciones de determinados productos en relación con la producción nacional. Mantiene que ha satisfecho las

²³⁸ Véase el párrafo 7.297 *infra*.

²³⁹ El texto del párrafo 2 a) del artículo 4 figura en el párrafo 7.202 *infra*.

²⁴⁰ El texto del párrafo 1 a) del artículo 11 figura en el párrafo 7.106 *supra*.

²⁴¹ El texto del párrafo 1 a) del artículo XIX figura en el párrafo 7.43 *supra*.

²⁴² Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 212 y 213.

obligaciones que le corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias examinando todos los elementos relacionados con el aumento de las importaciones.²⁴³

7.196. El Grupo Especial ha concluido *supra* que la determinación del aumento de las importaciones hecha por las autoridades competentes es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2. Habida cuenta de ello, no consideramos necesario, a efectos de resolver esta diferencia, formular constataciones adicionales sobre si Ucrania, con respecto a la misma determinación, también ha actuado de manera incompatible con las obligaciones que le corresponden en virtud del párrafo 2 a) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11, así como el párrafo 1 a) del artículo XIX. Por consiguiente, aplicamos el principio de economía procesal y no formulamos constataciones por lo que respecta a estas alegaciones.

7.3.2.2 Alegaciones al amparo de la última frase del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4

7.197. Examinamos, por último, la alegación del Japón de que Ucrania actuó de manera incompatible con la última frase del párrafo 1 del artículo 3 y con el párrafo 2 c) del artículo 4 por lo que respecta a su determinación del aumento de las importaciones.

7.198. El Japón sostiene que Ucrania, contrariamente a lo que requieren el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, no facilitó una "explicación razonada y adecuada" de la determinación del "aumento de las importaciones". El Japón, remitiéndose al informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, aduce que tanto el párrafo 1 del artículo 3 como el párrafo 2 c) del artículo 4 son aplicables a la determinación del aumento de las importaciones. Destaca que según el Órgano de Apelación la condición de que "las importaciones ha[ya]n aumentado" es una cuestión de hecho y de derecho pertinente en el sentido del párrafo 1 del artículo 3.²⁴⁴ El Japón mantiene que en el informe publicado en este caso, es decir, en el Aviso de 14 de marzo de 2013, no se enuncian constataciones y conclusiones fundamentadas relativas a la determinación del "aumento de las importaciones". Según el Japón, en el Aviso simplemente se afirma que en 2010, comparado con 2008, las importaciones del producto de que se trata aumentaron un 37,9% en relación con la producción nacional, y no se facilitan más explicaciones y conclusiones razonadas. El Japón afirma, en particular, que en el Aviso no figura ninguna explicación de la manera en que el hecho de que en 2010, comparado con 2008, las importaciones disminuyeran un 71% en términos absolutos, pero aumentarían un 38% en relación con la producción nacional, respalda la determinación de que la aplicación de una medida de salvaguardia estaba justificada.²⁴⁵

7.199. En respuesta, Ucrania insiste en que el Aviso de 14 de marzo de 2013 y las Constataciones Fundamentales contienen un análisis detallado del caso objeto de investigación, así como una demostración de la pertinencia de los factores examinados. Ucrania aduce asimismo que se presentaron a la Comisión un análisis más detallado y sus resultados, que constituyeron la base para la imposición de la medida de salvaguardia. Observa, no obstante, que eran de carácter confidencial y que en consecuencia no se dieron a conocer al Japón.²⁴⁶

7.200. El Grupo Especial ha concluido *supra* que la determinación del aumento de las importaciones hecha por las autoridades competentes es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2. Habida cuenta de ello, no vemos necesidad alguna de formular constataciones sobre si Ucrania, con respecto a la misma determinación, también ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. Por consiguiente, aplicamos el principio de economía procesal y no formulamos constataciones por lo que respecta a estas alegaciones.

²⁴³ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 108 y 126; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 53; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafos 48, 49 y 54; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 40, 42 y 54.

²⁴⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 289 y 331.

²⁴⁵ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 238, 239, 241 y 242; segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 142; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 38.

²⁴⁶ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 124; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 52; y segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 53.

7.4 Alegaciones relativas a la amenaza de daño grave

7.201. El Grupo Especial procede ahora a examinar las alegaciones del Japón relacionadas con la manera en que las autoridades competentes hicieron sus constataciones relativas al daño grave o la amenaza de daño grave, en el marco del párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, los párrafos 1 a), 1 b), 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11, así como el párrafo 1 a) del artículo XIX. Comenzamos nuestro examen por la alegación al amparo del párrafo 2 a) del artículo 4, que a nuestro juicio contiene las reglas más específicas sobre la determinación de existencia de daño que los Miembros tienen que hacer en una investigación en materia de salvaguardias, es decir, una determinación de si el aumento de las importaciones causa o amenaza causar un daño grave a la rama de producción nacional.

7.4.1 Alegación al amparo del párrafo 2 a) del artículo 4

7.202. El párrafo 2 a) del artículo 4 dispone lo siguiente:

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.

7.203. El Japón alega que, por varias razones, Ucrania actuó de manera incompatible con, entre otras disposiciones, el párrafo 2 a) del artículo 4 al hacer su determinación de existencia de daño grave y/o amenaza de daño grave. Aduce que las autoridades competentes no evaluaron todos los factores pertinentes. Observa que el párrafo 2 a) del artículo 4 contiene una lista no exhaustiva de factores de daño que las autoridades competentes tienen que evaluar en una investigación en materia de salvaguardias. Sin embargo, según el Japón, el Aviso de 14 de marzo de 2013 ni siquiera hace referencia a uno de esos factores, "la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento". El Japón afirma además que las autoridades competentes, si bien hicieron referencia al ritmo de aumento de las importaciones, no la hicieron a las "cuantías" de ese aumento, y mucho menos evaluaron estas últimas.²⁴⁷ A juicio del Japón, la evaluación es un proceso de análisis que requiere un examen individual de los datos concernientes a cada factor, así como de cada factor en relación con los demás factores examinados.²⁴⁸ El Japón sostiene que en el Aviso las autoridades competentes simplemente hicieron referencia al ritmo de aumento o disminución correspondiente a los factores de daño, sin evaluarlos debidamente.²⁴⁹

7.204. El Japón mantiene que del Aviso no se desprende claramente si las autoridades competentes hicieron o no una constatación de existencia de daño grave y/o amenaza de daño grave.²⁵⁰ Considera que el no haberla hecho constituye en sí mismo una infracción de las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque Ucrania no puede haber facilitado una explicación adecuada y razonada de por qué los hechos obrantes en el expediente respaldaban la conclusión a que llegó.²⁵¹

7.205. Por lo que respecta a la determinación de existencia de amenaza de daño grave hecha por las autoridades competentes, el Japón aduce que dicha determinación no demostró la existencia de un "menoscabo general significativo" que era "claramente inminente". Afirma que el muy limitado razonamiento que figura en el Aviso no demuestra que estaba a punto de producirse un

²⁴⁷ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 252.

²⁴⁸ *Ibid.*, párrafo 258.

²⁴⁹ *Ibid.*, párrafo 255.

²⁵⁰ *Ibid.*, párrafo 251.

²⁵¹ Declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 77 y 78; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 147 y 148.

daño grave, y tampoco que había un alto grado de probabilidad de que el daño grave previsto se materializara en un futuro muy próximo.²⁵²

7.206. Por último, el Japón aduce que las autoridades competentes no hicieron una determinación basada en el pasado reciente al apoyarse en datos correspondientes al período 2008-2010 cuando en 2012 adoptaron la medida de salvaguardia y en abril de 2013 la aplicaron.²⁵³ El Japón se remite a la declaración del Órgano de Apelación, en *Estados Unidos - Cordero*, de que las autoridades competentes, al hacer una determinación de amenaza de daño grave, deben prestar a este respecto especial atención a los datos correspondientes al pasado más reciente.

7.207. Ucrania sostiene que sus autoridades competentes realizaron un análisis adecuado de los factores de daño pertinentes al hacer la determinación de amenaza de daño.²⁵⁴ Remitiéndose a un gráfico que contiene un "resumen público" de los factores de daño analizados por sus autoridades competentes, Ucrania mantiene que no se apoyó exclusivamente en comparaciones entre extremos, sino que analizó también la tendencia a lo largo de todo el período de investigación, incluidos los datos correspondientes al año intermedio 2009.²⁵⁵ Según Ucrania, el deterioro de cada uno de los factores entre 2008 y 2010 demuestra la posibilidad de existencia de un daño importante, mientras que determinados factores, como la cuota de mercado, proporcionan el fundamento fáctico para una constatación de que el daño grave es "claramente inminente".²⁵⁶ Ucrania añade que sus autoridades competentes, además del empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional, también analizaron la capacidad de los países exportadores para exportar en el futuro.²⁵⁷

7.208. Por lo que respecta a las cuantías del aumento, Ucrania aduce que tras la recepción de una solicitud de la rama de producción nacional esa información se trató como información de carácter confidencial con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo 12 de su Ley sobre Salvaguardias.²⁵⁸

7.209. Según Ucrania, el Japón tampoco tiene plenamente en cuenta la documentación emitida por Ucrania. Ucrania mantiene que las autoridades competentes analizaron claramente los datos sobre la cuota de mercado y afirmaron en el Aviso que "la participación de la producción nacional en el mercado interno de Ucrania también disminuyó un 35%".²⁵⁹

7.210. En respuesta al argumento del Japón de que Ucrania, al aplicar la medida en 2013 basándose en datos correspondientes al período 2008-2010, no hizo una determinación de existencia de daño basada en datos correspondientes al pasado reciente, Ucrania sostiene que el Japón debería haber presentado una alegación al amparo de los artículos 5 o 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias relacionada con la aplicación de la medida de salvaguardia. Según Ucrania, no cabe duda alguna de que en el momento en que se hizo la determinación había derecho a aplicar una medida de salvaguardia.²⁶⁰

7.211. Ucrania también aduce que con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias no es necesario hacer una constatación específica sobre la existencia de daño grave o amenaza de daño grave.²⁶¹ Aclara a ese respecto que sus autoridades competentes estimaron que en el presente caso los criterios aplicables al daño grave no se satisfacían inequívocamente, a pesar de que todos los factores pertinentes confirmaban el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional. No obstante, las autoridades competentes opinaron que los criterios aplicables a la amenaza de daño grave son "notablemente" menos estrictos si se demuestra que esa amenaza es

²⁵² Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 262.

²⁵³ *Ibid.*, párrafo 268.

²⁵⁴ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 150; y segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 57.

²⁵⁵ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 135 y 145. (Prueba documental UKR-3)

²⁵⁶ *Ibid.*, donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 136-138.

²⁵⁷ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 141; y segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 59.

²⁵⁸ Respuesta de Ucrania a la pregunta 2 del Grupo Especial.

²⁵⁹ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 134.

²⁶⁰ *Ibid.*, párrafo 149.

²⁶¹ *Ibid.*, párrafo 133, donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 169-172.

inminente,²⁶² y concluyeron que el empeoramiento de todos los factores de daño pertinentes, combinado con el importante potencial exportador de los grandes exportadores de automóviles de turismo a Ucrania, constituía una amenaza de daño grave.²⁶³

7.212. El Japón responde que no alega que las autoridades competentes deberían haber hecho una constatación únicamente de existencia de daño grave o únicamente de existencia de amenaza de daño grave. Antes bien, alega que la obligación de facilitar una explicación adecuada y razonada de por qué los hechos obrantes en el expediente respaldan una determinación de existencia de daño grave y/o amenaza de daño grave necesariamente implica que el tipo de determinación que se haga debe identificarse claramente en el informe publicado.²⁶⁴

7.4.1.1 La determinación de las autoridades competentes

7.213. El Grupo Especial examinará primero la afirmación del Japón de que Ucrania no identificó claramente en el informe publicado si la determinación era de existencia de daño grave y/o amenaza de daño grave.

7.214. Al igual que antes, basamos nuestra evaluación en el Aviso de 14 de marzo de 2013, que consideramos constituye el informe publicado en el sentido del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. En lo tocante al análisis del daño, ese documento contiene dos secciones. La Sección 2 se titula "Investigación del potencial exportador existente o probable en el futuro de los países de origen o de exportación, así como de la posibilidad de que ese potencial se utilice para exportar el Producto a Ucrania". Como indica el título de esa sección, las autoridades competentes analizaron en ella el potencial exportador existente o probable en el futuro de determinados países que son importantes exportadores de vehículos automóviles para el transporte de personas, a saber, Alemania, Corea, el Japón, Rumania, Rusia y Turquía. La conclusión de esa sección dice así:

Dado esto, las tendencias observadas en el desarrollo de la industria mundial del automóvil en el sentido del párrafo 3(2) del artículo 13 de la Ley (sobre Salvaguardias de Ucrania) confirman que el *potencial exportador* de los países de origen o de exportación existente ahora o en un futuro cercano puede utilizarse para exportar automóviles a Ucrania.²⁶⁵

7.215. La otra sección relativa al análisis del daño, la Sección 3, se titula "Examen de las tendencias de las importaciones del Producto en Ucrania que afectan a la rama de producción nacional, y existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de los Productos a Ucrania y la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional".²⁶⁶ En esa sección las autoridades competentes presentan un análisis de los factores de daño pertinentes durante el período de investigación, es decir, de 2008 a 2010, con inclusión del volumen de producción de la rama de producción nacional, la utilización de la capacidad, el volumen de ventas en el mercado interno, los beneficios de explotación, el empleo, la productividad, el volumen de importación y la participación de la producción nacional en el mercado interno. La conclusión de esa sección dice así:

Debido al aumento del volumen de importación del Producto en Ucrania y a las condiciones de esa importación, la rama de producción nacional fue expulsada del mercado interno de Ucrania, lo que dio lugar a un empeoramiento del deficiente estado de la rama de producción nacional y a una *amenaza de daño grave* a la rama de producción nacional.

...

Con arreglo a las constataciones de la investigación realizada por el Ministerio, el aumento de las importaciones de automóviles de turismo en Ucrania, con

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ Respuesta de Ucrania a las preguntas 4 y 20 del Grupo Especial.

²⁶⁴ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 149.

²⁶⁵ Aviso de Imposición de 14 de marzo de 2013 (Prueba documental JPN-2), página 2. (sin cursivas en el original)

²⁶⁶ *Ibid.*, página 3.

independencia del país de origen y de exportación, en relación con la producción y la demanda nacionales, estaba teniendo lugar en condiciones y volúmenes tales que las importaciones *amenazaban causar un daño grave* a la rama de producción nacional, que no fueron causados por otros factores.²⁶⁷

7.216. El título y la conclusión de la Sección 3 aluden expresamente a una constatación de "amenaza de daño grave". De manera análoga, el análisis del potencial exportador futuro de determinados países exportadores que figura en la Sección 2 refleja una perspectiva con miras al futuro que es característica de un análisis de la amenaza de daño. En contraste, en ninguna parte del análisis del daño formularon las autoridades competentes una constatación de daño grave efectivo. A la luz de esos elementos del Aviso, estimamos que las autoridades competentes solo hicieron una determinación de amenaza de daño grave. No hay en el Aviso indicación alguna de que constataran la existencia de daño grave, o de daño grave y/o una amenaza de daño grave.

7.217. También confirman lo anterior las Constataciones Fundamentales, no publicadas.²⁶⁸ La Sección 3 de las Constataciones Fundamentales se titula "Determinación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave". En esa sección, las autoridades competentes analizan primero la evolución de los factores de daño de 2008 a 2010. Seguidamente, en las Constataciones Fundamentales se afirma lo siguiente:

Teniendo en cuenta la posición común de las partes interesadas en la investigación, a saber, que el empeoramiento de la condición económica y financiera del productor nacional en 2010, comparado con 2008, estaba relacionado con la disminución del nivel de consumo del Producto en el mercado ucraniano, el Ministerio ha estudiado *la posibilidad de que se cause daño a la rama de producción nacional en el futuro*, y en particular el potencial exportador ahora existente o posible en el futuro de los países de origen o de exportación, así como la posibilidad de que ese potencial se utilice para exportar este producto a Ucrania.

En el contexto de la *amenaza de daño grave en el futuro* cabe señalar que los datos proporcionados por la Organización Internacional de Fabricantes de Automóviles (OICA) revelan que en 2008 y en 2010 ningún país productor de vehículos redujo su producción de automóviles de turismo en la medida en que Ucrania lo hizo (un 79%). Habida cuenta de que algunos países redujeron su producción, esos países tienen, por consiguiente, una capacidad sobrante considerable que puede reorientarse a los mercados de exportación, entre ellos el de Ucrania.²⁶⁹

7.218. A esto sigue un análisis más detallado del potencial exportador de determinados países que son exportadores importantes, entre ellos Alemania, Corea, el Japón, Rumania, Rusia y Turquía. Basándose en él, las autoridades competentes concluyeron que:

Un análisis de las tendencias en la evolución global de la rama de producción de automóviles, en el sentido del párrafo 3(2) del artículo 13 de la Ley, realizado por el Ministerio, reveló que el potencial exportador ahora existente o probable en el futuro de los países de origen y de exportación podría tal vez utilizarse para la exportación a Ucrania de los automóviles de turismo objeto de investigación.

Los resultados de la investigación llevaron a concluir que concurrían los factores definidos en el párrafo 3 del artículo 13 de la Ley y el párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo por lo que respecta a *la amenaza de daño grave* a la rama de producción nacional.²⁷⁰

7.219. A nuestro juicio, las referencias a "la posibilidad de que se cause daño a la rama de producción nacional en el futuro" y al "contexto de la amenaza de daño grave en el futuro" indican que las autoridades competentes trataron de hacer una constatación de amenaza de daño grave. Observamos, además, que en la última frase de las Constataciones Fundamentales arriba citada se dice que "[l]os resultados de la investigación llevaron a concluir que concurrían los factores ... por

²⁶⁷ *Ibid.*, página 3. (sin cursivas en el original)

²⁶⁸ Prueba documental JPN-6 (versión revisada).

²⁶⁹ Prueba documental JPN-6 (versión revisada), página 3.

²⁷⁰ *Ibid.*, página 5. (sin cursivas en el original)

lo que respecta a la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional". Así pues, nos parece evidente que la conclusión a que se llegó es la de amenaza de daño grave.

7.220. Habida cuenta de lo anterior, y a pesar de que al principio pudo haber alguna ambigüedad a este respecto derivada del Aviso de Iniciación, constatamos que en el Aviso de 14 de marzo de 2013 las autoridades competentes identificaron con suficiente claridad que formulaban una determinación positiva de amenaza de daño grave. Por consiguiente, rechazamos el argumento del Japón de que Ucrania actuó de manera incompatible con las obligaciones que le correspondían en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias porque no identificó claramente en el informe publicado si la determinación hecha era una determinación de existencia de daño grave y/o amenaza de daño grave.

7.221. Observamos que el Japón presenta argumentos concernientes tanto al análisis del daño grave realizado por las autoridades competentes como a su análisis de la amenaza de daño grave. Como hemos constatado *supra* que en el Aviso de 14 de marzo de 2013 las autoridades competentes solo hicieron una constatación de amenaza de daño grave, solo abordaremos la alegación del Japón en la medida en que concierne a la determinación de amenaza de daño grave.

7.4.1.2 Análisis de la amenaza de daño grave

7.222. El párrafo 1 b) del artículo 4, donde se define la "amenaza de daño grave" y se establecen determinados requisitos para la determinación de esa amenaza, dice así:

se entenderá por "amenaza de daño grave" la clara inminencia de un daño grave, de conformidad con las disposiciones del párrafo 2. La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas.

Esta definición alude al "daño grave", el cual, a su vez, se define así en el párrafo 1 a) del artículo 4:

se entenderá por "daño grave" un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional.

Así pues, una autoridad competente que haga una determinación de existencia de amenaza de daño deberá establecer i) la clara inminencia de ii) un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional.

7.4.1.2.1 "Menoscabo general significativo"

7.223. Comenzamos nuestro examen por el segundo elemento, el "menoscabo general significativo". Las partes discrepan sobre si el criterio relativo al daño aplicable a una constatación de amenaza de daño grave es menos estricto o igual que el aplicable a una constatación de daño grave efectivo. En opinión de Ucrania, está ampliamente reconocido que el criterio aplicable a una constatación de amenaza de daño grave es notablemente menos riguroso que el aplicable a una constatación de "daño grave", siempre que se demuestre que esa amenaza es inminente.²⁷¹ El Japón aduce que el Órgano de Apelación, cuando en *Estados Unidos - Cordero* abordó el concepto del "daño grave", aludió a un "criterio relativo al daño ... muy estricto". Según el Japón, ese criterio muy estricto es igualmente aplicable al daño grave y a la amenaza de daño grave.²⁷²

7.224. Como cuestión inicial, observamos que el párrafo 1 b) del artículo 4 define la "amenaza de daño grave" como un "daño grave" que es claramente inminente. Por tanto, es evidente que con arreglo a la definición y conceptualmente, el "daño grave" que ha de establecerse en una determinación de "amenaza de daño grave" no es distinto del "daño grave" que ha de establecerse en una determinación de existencia de "daño grave". En otras palabras, no percibimos diferencia alguna entre los dos tipos de situaciones por lo que respecta al nivel o el alcance del daño que tiene que demostrarse; en ambos casos tiene que ser un daño "grave". La diferencia entre las dos situaciones radica en si el "daño grave" ya se ha materializado -"sí", en el caso de una

²⁷¹ Respuesta de Ucrania a las preguntas 4 y 20 del Grupo Especial; y primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 133.

²⁷² Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 126 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 126); y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 160.

constatación de existencia de daño grave, "todavía no" en el caso de una constatación de amenaza de daño grave-.

7.225. Por lo que respecta al concepto de "daño grave", el Órgano de Apelación ha subrayado en varias ocasiones el muy estricto criterio relativo al daño consagrado en el concepto de daño grave. En *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación definió ese criterio como "exact[o]".²⁷³ En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación reafirmó este criterio estricto en el contexto de la "amenaza de daño grave", observando que:

la palabra "daño" es calificada por el adjetivo "grave", lo que, en nuestra opinión, 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.

Se corrobora nuestra opinión de que el criterio relativo al "daño grave" que figura en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* es muy estricto si comparamos este criterio con el relativo al "daño importante" establecido en el *Acuerdo Antidumping*, el *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias* (el "*Acuerdo SMC*") y el GATT de 1994. Consideramos que la palabra "grave" connota un criterio relativo al daño mucho más estricto que el término "importante". Además, estimamos que coincide con el objeto y fin del *Acuerdo sobre Salvaguardias* el hecho de que el criterio relativo al daño para la aplicación de una medida de salvaguardia sea más estricto que el criterio relativo al daño en el caso de las medidas antidumping o compensatorias ...²⁷⁴

En esa misma diferencia, el Órgano de Apelación afirmó además que:

al formular una determinación sobre la existencia de "daño grave" o sobre la "amenaza" de daño grave, los grupos especiales deben tener siempre presente que el criterio relativo al daño que suponen estas expresiones es muy estricto.²⁷⁵

7.226. Habiendo aclarado que el concepto de "amenaza de daño grave", en común con el concepto de "daño grave", significa que ha de establecerse un nivel de daño muy riguroso, es necesario examinar con más detalle la diferencia entre esos dos conceptos. En *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación subrayó que debe darse un sentido independiente a las definiciones respectivas de "daño grave" y "amenaza de daño grave", y afirmó que:

estas dos definiciones muestran cómo se produce realmente el daño a una rama de producción nacional. En la secuencia de acontecimientos que tiene ante sí una rama de producción nacional, es correcto suponer que, con frecuencia, existe una progresión constante de efectos perjudiciales que finalmente se intensifican y culminan en lo que puede determinarse que es un "daño grave". El daño grave generalmente no se produce de forma repentina. La existencia de daño grave actual a menudo va precedida en el tiempo de un daño que amenaza de manera clara e inminente convertirse en daño grave, como indicamos en el asunto *Estados Unidos - Cordero*. El daño grave es a menudo, por decirlo de otra manera, la materialización de una amenaza de daño grave. Aunque, en cada caso, la autoridad investigadora llegará a la conclusión que se derive de la investigación llevada a cabo de conformidad con el artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en ocasiones puede resultar difícil discernir el momento preciso en que una "amenaza de daño grave" se convierte en "daño grave". Pero es evidente que "daño grave" es algo que está más allá de una "amenaza de daño grave".

A nuestro juicio, definir la expresión "amenaza de daño grave" separadamente de la expresión "daño grave" tiene la finalidad de *establecer un umbral inferior para establecer el derecho a aplicar una medida de salvaguardia*. La interpretación que hacemos del equilibrio conseguido en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* nos lleva a concluir que esto lo hicieron los Miembros al concertar el *Acuerdo* para que el Miembro importador pudiera actuar antes a fin de adoptar medidas preventivas cuando el

²⁷³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 149.

²⁷⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 124.

²⁷⁵ *Ibid.*, párrafo 126.

aumento de las importaciones representa una "amenaza" de "daño grave" a la rama de producción nacional pero todavía no ha causado "daño grave". Y puesto que la expresión "amenaza" de "daño grave" se define como "la clara inminencia" de un "daño grave", a nuestro juicio se deduce lógicamente que "daño grave" es una situación que está por encima de ese umbral inferior de "amenaza". El "daño grave" está más allá de una "amenaza" y, por consiguiente, está por encima del umbral de una "amenaza" que se exige para establecer el derecho de aplicar una medida de salvaguardia.²⁷⁶ (las cursivas son nuestras; no se reproducen las cursivas del original)

7.227. A nuestro entender, la referencia del Órgano de Apelación a un "umbral inferior para establecer el derecho a aplicar una medida de salvaguardia" concierne al hecho de que, por definición, una constatación de "amenaza" de daño grave permite a un Miembro aplicar una medida de salvaguardia aunque todavía no haya un daño grave observable, si bien ese daño grave es claramente inminente, o está, por así decirlo, "a la vuelta de la esquina". El Acuerdo sobre Salvaguardias reserva ese derecho a los Miembros para que estos puedan adoptar medidas de protección encaminadas a *prevenir* un daño grave inminente en lugar de esperar a que el daño grave se materialice y después repararlo. Es en ese sentido, el de permitir esa actuación preventiva aunque no haya un daño grave efectivo, como entendemos que el Órgano de Apelación aludió a que el Acuerdo establece un umbral inferior.

7.228. Sin embargo, y esto es importante, ni el Acuerdo ni la lógica hacen pensar que por el mero hecho de que el Acuerdo permita la aplicación de una medida de salvaguardia incluso antes de que el daño grave se haya realmente producido, el nivel de daño pertinente debería ser más fácil de demostrar en esos casos. De hecho, esto tendría la consecuencia perversa de hacer más difícil que un Miembro cuya rama de producción nacional ya está sufriendo un daño grave efectivo aplique una medida de salvaguardia de lo que sería para ese mismo Miembro en un caso en el que la misma rama de producción nacional afrontara una amenaza de daño grave pero todavía no experimentara tal daño. También nos parece pertinente el párrafo 1 b) del artículo 4, que dispone que "la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas". A nuestro juicio, este requisito confirma que una determinación de existencia de amenaza de daño grave debe, al igual que una constatación de existencia de daño grave, basarse en los hechos.

7.229. Observamos asimismo que el párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 8 del artículo 15 del Acuerdo SMC indican expresamente que deberá obrarse con "especial cuidado" cuando se decida aplicar medidas antidumping o compensatorias en casos de amenaza de daño importante.²⁷⁷ A nuestro juicio, el "especial cuidado" está justificado, porque una determinación de amenaza de daño importante no requiere una demostración de la existencia de daño importante efectivo o presente, y siempre queda la posibilidad de que la amenaza de daño no llegue a materializarse por razones que no se previeron cuando se hizo la determinación. Lógicamente, la misma posibilidad existe en el contexto de una determinación de amenaza de daño grave en una investigación en materia de salvaguardias. Reconocemos que ni el párrafo 2 a) del artículo 4 ni ninguna otra disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias contiene las palabras "especial cuidado". Pese a ello, la similitud entre las definiciones y el análisis del daño importante y la amenaza de daño importante en el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC y las del daño grave y la amenaza de daño grave en el Acuerdo sobre Salvaguardias subraya y respalda nuestra preocupación por la opinión de Ucrania de que debería ser más fácil establecer una amenaza de daño grave que la existencia de un daño grave efectivo.

7.230. En resumen, convenimos en que el concepto de "amenaza de daño grave" implica un umbral inferior para establecer el *derecho a aplicar* una medida de salvaguardia, en el sentido de que permite a un Miembro aplicar una medida de salvaguardia aun en ausencia de un daño grave demostrado. No obstante, por las razones arriba explicadas, no podemos convenir en que el Acuerdo sobre Salvaguardias hace más fácil establecer la amenaza de daño grave que el daño grave efectivo, de manera que sería más fácil justificar la aplicación de una medida en los casos en que no se ha producido un daño grave efectivo, pero existe una amenaza de daño grave. A nuestro juicio, la naturaleza y el alcance del "daño grave" son iguales en ambos casos; solo el

²⁷⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 168 y 169.

²⁷⁷ El párrafo 8 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping dispone que "por lo que respecta a los casos en que las importaciones objeto de dumping amenacen causar un daño, la aplicación de las medidas antidumping se examinará y decidirá con especial cuidado".

momento en que se produce ese daño es distinto en los dos contextos. Así pues, consideramos que en ambos contextos un Miembro deberá estar capacitado para demostrar los mismos elementos relativos al daño grave. En el contexto de la amenaza, deberá demostrarse además que ese daño es "claramente inminente". Además, como una determinación de daño grave existente, una determinación de amenaza tiene que basarse en los hechos. A ese respecto, naturalmente, deberá tenerse en cuenta que una constatación de amenaza de daño grave, por su propia naturaleza, es una constatación predictiva basada en hechos concernientes a la situación actual de la rama de producción nacional.

7.4.1.2.2 "Clara inminencia"

7.231. En lo tocante al otro elemento de la definición del concepto de "amenaza de daño grave", es decir, que haya una "clara inminencia" de un daño grave, recordamos que en *Estados Unidos - Cordero* el Órgano de Apelación constató que:

El término "inminencia" precisa temporalmente el momento en que es probable que la "amenaza" se materialice. El empleo de esta palabra supone que el "daño grave" previsto debe estar a punto de producirse. Además, consideramos que la palabra "clara", que califica el término "inminencia", indica que debe haber un alto grado de probabilidad de que el daño grave previsto se materialice en un futuro muy próximo. Observamos asimismo que el párrafo 1 b) del artículo 4 dispone que toda determinación de la existencia de una amenaza de daño grave "se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas". En nuestra opinión, el término "clara" se refiere también a la demostración fáctica de la existencia de la "amenaza". Por lo tanto, la expresión "clara inminencia" indica que, como cuestión de hecho, debe resultar manifiesto que la rama de producción nacional está a punto de sufrir un daño grave.²⁷⁸

7.232. Por tanto, las autoridades competentes, al hacer una determinación de amenaza de daño grave, tienen que demostrar, basándose en hechos y no en conjeturas, que es muy probable que en un futuro muy próximo se produzca un daño grave, a no ser que se adopten medidas de protección. A nuestro juicio, esa indagación específica conlleva no solo una evaluación de los hechos ocurridos en el pasado y los presentes, sino también la elaboración de previsiones basadas en hechos sobre la evolución en el futuro de la situación de la rama de producción nacional.

7.4.1.2.3 Evaluación de los factores pertinentes en una determinación de amenaza de daño grave

7.233. Antes de examinar la determinación de amenaza de daño grave hecha por las autoridades competentes en la investigación de que se trata, queremos destacar otro elemento. El párrafo 2 a) del artículo 4 dispone lo siguiente:

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.²⁷⁹

7.234. Por tanto, las autoridades competentes, al hacer una determinación de amenaza de daño grave, tienen que evaluar todos los factores de daño pertinentes. Entre ellos se encuentran los mismos factores de consideración obligatoria identificados en el párrafo 2 a) del artículo 4 que las autoridades competentes tienen que evaluar al hacer una determinación de existencia de daño grave. En el caso concreto de un análisis de una amenaza de daño grave, las autoridades competentes tienen que evaluar todos los factores pertinentes con miras a determinar si estos, en su conjunto, respaldan una constatación de que hay una "clara inminencia" de un "daño grave".

²⁷⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 125.

²⁷⁹ Sin cursivas en el original.

Esto requiere, especialmente, una evaluación basada en hechos de la probable evolución de todos los factores pertinentes en un futuro muy próximo.²⁸⁰

7.235. En este contexto, consideramos que en un análisis de una amenaza de daño grave los datos concernientes a la última parte del período de investigación son especialmente pertinentes para evaluar la probable evolución de los factores de daño en un futuro inmediato.²⁸¹

7.4.1.3 El análisis de la amenaza de daño grave efectuado por las autoridades competentes

7.236. Teniendo en cuenta las consideraciones arriba expuestas, procedemos ahora a examinar si la determinación de amenaza de daño grave hecha por las autoridades competentes en el presente caso satisface las prescripciones del párrafo 2 a) del artículo 4.

7.237. El Japón aduce que las autoridades competentes no examinaron todos los factores pertinentes, en particular las "cuantías" del aumento de las importaciones y "la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento".²⁸² Por lo que respecta a las cuantías del aumento, el Japón sostiene que tanto esas cuantías como el ritmo de aumento son factores pertinentes que han de evaluarse. Mantiene que en el presente caso, en función de cuáles fueran las cuantías, el aumento en términos relativos puede no ser importante.²⁸³

7.238. El Japón sostiene además que Ucrania no evaluó los factores de daño, especialmente las tendencias intermedias a lo largo del período de investigación. Afirma que el análisis del daño presentado por las autoridades competentes en el Aviso de 14 de marzo de 2013 consiste en una simple comunicación del ritmo de cambio entre 2008 y 2010, lo cual, a juicio del Japón, no equivale a una "evaluación". El Japón opina que una "evaluación" implica i) una estimación del papel, la pertinencia y el peso relativo de cada factor, y ii) un análisis de los datos hecho en el contexto de la evolución concreta de los datos concernientes a cada uno de los factores, tanto individualmente como en relación con otros factores.²⁸⁴ El Japón aduce, en particular, que un examen de las tendencias intermedias durante el período de investigación es indispensable para determinar si existen un daño grave o una amenaza de daño grave.²⁸⁵

7.239. El Japón también aduce que Ucrania no demostró, basándose en datos correspondientes al pasado reciente, que había una clara inminencia de un menoscabo general significativo. En ese sentido, observa que ni el Aviso ni las Constataciones Fundamentales contienen un análisis de los datos correspondientes a 2010 en comparación con 2009.²⁸⁶ Según el Japón, un análisis de esa información era especialmente importante habida cuenta de la tendencia positiva de algunos de los factores de daño al final del período de investigación. El Japón aduce asimismo que el Aviso y las Constataciones Fundamentales no contienen un análisis prospectivo de por qué la futura evolución de los factores de daño indica que hay un alto grado de probabilidad de que esté a punto de producirse un daño grave.²⁸⁷ Observa que el Aviso contiene una sección sobre el potencial exportador de algunos países exportadores, pero no facilita ninguna explicación de por qué ese potencial se utilizaría para exportar a Ucrania, y de la manera en que la rama de producción nacional se vería afectada por esas exportaciones futuras, tal como se refleja en los factores de daño, que justifique la conclusión de que había una clara inminencia de un daño grave.²⁸⁸

²⁸⁰ Por ejemplo, como uno de los factores pertinentes expresamente identificados en el párrafo 2 a) del artículo 4 es "el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate", las autoridades competentes tendrían que hacer una previsión, basada en los hechos de que tuvieran conocimiento, del ritmo y la cuantía probables del aumento de las importaciones en un futuro muy próximo.

²⁸¹ Destacamos la opinión de que es apropiado utilizar los datos recientes de que se disponga por lo que respecta al final de un período de investigación, expresada por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, dado el carácter prospectivo de un análisis de una amenaza de daño grave. Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 137.

²⁸² Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 152.

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 258; segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 156.

²⁸⁵ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 157 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado*, párrafo 8.217).

²⁸⁶ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 162 y 163.

²⁸⁷ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 164 y 165.

²⁸⁸ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 167.

Por último, el Japón aduce que Ucrania no basó su medida en una constatación de amenaza de daño grave basada en datos correspondientes al pasado reciente, ya que aplicó la medida a partir de 2013 basándose en datos concernientes al período 2008-2010.²⁸⁹

7.240. Ucrania responde que sus autoridades competentes hicieron una determinación adecuada de la amenaza de daño grave, y que al hacer esa determinación todos los factores pertinentes se examinaron sobre la base de los hechos obrantes en el expediente. Por lo que respecta a las cuantías del aumento de las importaciones, Ucrania mantiene que trató esa información como información confidencial atendiendo a una solicitud de la rama de producción nacional, pero que facilitó un resumen indizado no confidencial.²⁹⁰ En lo concerniente a "la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento", Ucrania aduce que el Japón no ha tenido cabalmente en cuenta la documentación emitida por Ucrania, en la que se analizaba claramente el indicador de la cuota de mercado y se afirmaba que "la participación de la producción nacional en el mercado interno de Ucrania también disminuyó un 35%".²⁹¹

7.241. Ucrania aduce, además, que sus autoridades competentes no recurrieron exclusivamente a comparaciones entre extremos.²⁹² Mantiene que sus autoridades competentes realizaron un análisis adecuado de las tendencias de los datos, como pone de manifiesto el resumen público de la evolución de todos los factores de daño que Ucrania facilitó al Japón en el curso de las consultas que precedieron al establecimiento del Grupo Especial.²⁹³ Ucrania considera que el deterioro de cada uno de los factores entre 2008 y 2010 pone de manifiesto la posibilidad de daño importante.²⁹⁴ En particular, destaca que de 2008 a 2010 la disminución más reducida fue la de un 35,45% de la cuota de mercado. Según Ucrania, determinados factores en particular (entre ellos la cuota de mercado) proporcionan el fundamento fáctico que justifica la constatación de que había una "clara inminencia" de un daño grave.²⁹⁵ Por último, Ucrania aduce que sus autoridades competentes, además del empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional, también analizaron la capacidad exportadora de los países exportadores.²⁹⁶

7.242. En respuesta, el Japón señala que el resumen público a que Ucrania hace referencia y la explicación conexa que figura en la primera comunicación escrita de Ucrania no se incluyeron en el Aviso ni en las Constataciones Fundamentales, y son, por consiguiente, irrelevantes por lo que respecta a la evaluación que realice el Grupo Especial.²⁹⁷

7.243. El Grupo Especial comenzará examinado las secciones pertinentes del Aviso de 14 de marzo de 2013. Como se indica en el párrafo 7.214 *supra*, el análisis del daño efectuado por las autoridades competentes figura en dos secciones distintas del Aviso. En la Sección 2 se analiza el potencial exportador existente o probable en el futuro de determinados países clave que exportan vehículos automóviles para el transporte de personas a Ucrania, a saber, Alemania, Corea, el Japón, Rumania, Rusia y Turquía.²⁹⁸ Las autoridades competentes se basaron en la premisa de que esos países habían reducido su producción durante el período de investigación y, por consiguiente, tenían una considerable capacidad sobrante que podía reorientarse a los mercados de exportación, incluida Ucrania. Seguidamente, en el Aviso se analiza, con respecto a cada uno de esos países exportadores, la evolución de la producción y la exportación de 2008 a 2010. Además, por lo que respecta a Corea y Turquía, en el Aviso se infiere, a la luz del aumento de su participación en el total de las importaciones en Ucrania, que el mercado ucraniano era atractivo para ellos. Con respecto a Rumania, en el Aviso se infiere, a la luz del aumento de la proporción de sus exportaciones en su producción total, que la rama de producción de automóviles de Rumania está orientada a la exportación. En el cuadro que figura a continuación se resumen más detalles relacionados con el análisis de las autoridades competentes.

²⁸⁹ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 170.

²⁹⁰ Respuesta de Ucrania a la pregunta 2 del Grupo Especial.

²⁹¹ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 134.

²⁹² *Ibid.*, párrafo 145.

²⁹³ *Ibid.*, párrafo 135. (Prueba documental UKR-3)

²⁹⁴ *Ibid.*, párrafo 136.

²⁹⁵ *Ibid.*, donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 136-138.

²⁹⁶ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 141.

²⁹⁷ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 154.

²⁹⁸ La Sección 2 se titula "Investigación del potencial exportador existente o probable en el futuro de los países de origen o de exportación, así como de la posibilidad de que ese potencial se utilice para exportar el Producto a Ucrania".

País Exportador ²⁹⁹	Análisis en el Aviso de Imposición de 14 de marzo de 2013
Turquía	- la producción disminuyó de 622.000 automóviles en 2008 a 603.000 automóviles en 2010; - mientras tanto, las exportaciones disminuyeron de 526.000 (85% de la producción total) a 440.000 automóviles (73% de la producción total); - la participación de los automóviles turcos en el total de importaciones en Ucrania aumentó un 17% de 2008 a 2010, lo que revela hasta qué punto el mercado ucraniano es atractivo para los exportadores turcos.
Corea, República de	- la producción aumentó de 3.450.000 automóviles en 2008 a 3.866.000 automóviles en 2010; - mientras tanto, las exportaciones aumentaron de 2.509.000 (73% de la producción total) a 2.611.000 automóviles (68% de la producción total); - la participación de los automóviles coreanos en el total de importaciones en Ucrania aumentó un 79% de 2008 a 2010, lo que demuestra que el mercado ucraniano es atractivo para los exportadores coreanos.
Rumania	- la producción aumentó de 231.000 automóviles en 2008 a 324.000 automóviles en 2010; - mientras tanto, las exportaciones aumentaron de 154.000 automóviles (67% de la producción total) a 290.000 automóviles (90% de la producción total); - el aumento de la participación de las exportaciones demuestra la orientación a la exportación de la rama de producción rumana; - la participación de los automóviles rumanos en el total de importaciones en Ucrania aumentó un 33% de 2008 a 2010.
Alemania	- la producción aumentó de 5.532.000 automóviles en 2008 a 5.552.000 automóviles en 2010; - mientras tanto, las exportaciones aumentaron de 4.132.000 automóviles (75% de la producción total) a 4.239.000 automóviles (76% de la producción total); - la participación de los automóviles alemanes en el total de importaciones en Ucrania aumentó un 197%, alcanzando el 12%.
Japón	- la producción disminuyó de 9.916.000 automóviles en 2008 a 8.307.000 automóviles en 2010; - mientras tanto, las exportaciones disminuyeron de 5.915.000 automóviles (60% de la producción total) a 4.272.000 automóviles (51% de la producción total); - la participación de los automóviles japoneses en el total de importaciones en Ucrania fue del 15% en 2010. Las cifras revelan que los productores japoneses pueden aumentar su producción y, posiblemente, utilizar la capacidad existente para exportar a otros mercados, entre ellos Ucrania.
Federación de Rusia	- la producción disminuyó de 1.470.000 automóviles en 2008 a 1.210.000 automóviles en 2010; - las exportaciones a Ucrania fueron de 17.000 automóviles en 2010; - la capacidad de producción fue de 1.979.600 automóviles en 2009, y se prevé que aumentará a 3.150.000 en 2020 con arreglo a la "Estrategia de Desarrollo de la Industria del Automóvil en la Federación de Rusia para 2020". Se prevé que aproximadamente un 8% del total de la producción (252.000 automóviles) se dedique a la exportación, principalmente a países de la CEI; - las tendencias actuales de la evolución de la industria del automóvil en Rusia indican que la capacidad de producción de Rusia probablemente se utilizará para exportar automóviles, entre otros países a Ucrania.

²⁹⁹ Los países exportadores se enumeran aquí tal como figuran en el Aviso de 14 de marzo de 2013.

7.244. En la Sección 3 del Aviso³⁰⁰ las autoridades competentes analizaron la evolución de los factores de daño pertinentes durante el período de investigación, es decir, 2008-2010. Ese análisis dice así:

Los siguientes indicadores en 2010, comparado con 2008, proporcionan pruebas de la repercusión desfavorable para la rama de producción nacional de las importaciones del Producto en Ucrania:

- el volumen de producción de la rama de producción nacional disminuyó un 78,9%;
- la utilización de la capacidad disminuyó un 74,86%;
- el volumen de ventas en el mercado interno disminuyó un 86,33%;
- los beneficios de explotación disminuyeron un 89,9%;
- el empleo disminuyó un 51,56%;
- las cifras de productividad cayeron un 46,3%.

Al mismo tiempo, en 2010, comparado con 2008, el volumen de las importaciones de automóviles de turismo en Ucrania disminuyó un 71% en términos absolutos, pero aumentó un 38% en relación con la producción nacional de Ucrania. La demanda del Producto en el mercado interno de Ucrania cayó un 78,8% entre 2008 y 2010, mientras que la participación de la producción nacional en el mercado interno de Ucrania también disminuyó un 35%.

Debido al aumento del volumen de importación del Producto en Ucrania y a las condiciones de esa importación, la rama de producción nacional fue expulsada del mercado interno de Ucrania, lo que dio lugar a un empeoramiento del deficiente estado de la rama de producción nacional y a una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.³⁰¹

7.245. Al considerar el análisis *supra* es importante tener en cuenta que compara la situación de la rama de producción nacional en 2010 con su situación en 2008, pero no contiene ningún dato o análisis concernientes al período intermedio, así como ninguna tendencia.

7.246. Al examinar las Secciones 2 y 3 del Aviso conjuntamente, observamos que la determinación de amenaza de daño grave hecha por las autoridades competentes en el presente caso se apoya en dos constataciones: una relativa a la situación de la rama de producción nacional, que de 2008 a 2010 había experimentado un deterioro de todos los factores de daño pertinentes; y la otra concerniente al potencial exportador de determinados países exportadores, principalmente sobre la base de la evolución de su producción y sus exportaciones entre 2008 y 2010. Apoyándose en esas dos constataciones, el Aviso concluye que el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional, combinado con el potencial exportador de determinados países exportadores, respalda una constatación de amenaza de daño grave.

7.247. Como las partes también han hecho referencia a las Constataciones Fundamentales, observamos que estas en lo fundamental se ajustan a la misma estructura y tienen el mismo contenido que el Aviso en lo que respecta al análisis del daño.³⁰²

³⁰⁰ Aviso de 14 de marzo de 2013 (Prueba documental JPN-2), página 3. La Sección 3 se titula "Examen de las tendencias de las importaciones del Producto en Ucrania que afectan a la rama de producción nacional, y existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de los Productos a Ucrania y la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional".

³⁰¹ Aviso de Imposición de 14 de marzo de 2013 (Prueba documental JPN-2).

³⁰² Aparte de que en las Constataciones Fundamentales el análisis de los factores de daño precede al análisis del potencial exportador de los principales países exportadores.

7.248. Procedemos ahora a examinar si la determinación de existencia de una amenaza de daño que figura en el Aviso satisface las prescripciones del párrafo 2 a) del artículo 4.³⁰³ En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación articuló la norma de examen que los grupos especiales deben aplicar al examinar la determinación de daño grave o amenaza de daño grave hecha por las autoridades competentes en el marco del párrafo 2 a) del artículo 4:

una "evaluación objetiva" de una alegación formulada al amparo del párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* consta, en principio, de dos elementos. Un grupo especial tiene que examinar, primero, si las autoridades competentes han evaluado *todos los factores pertinentes*, y, segundo, si las autoridades han facilitado una *explicación razonada y adecuada* del modo en que los factores corroboran su determinación. Por consiguiente, la evaluación objetiva del grupo especial presenta dos aspectos, uno *formal* y otro *sustantivo*. El aspecto formal consiste en determinar si las autoridades competentes han evaluado "todos los factores pertinentes"; el sustantivo, en establecer si las autoridades competentes han facilitado una explicación razonada y adecuada de su determinación.³⁰⁴

7.4.1.3.1 La parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento

7.249. Entre los factores de daño que las autoridades competentes están obligadas a evaluar se encuentran la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento y el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate, en términos absolutos y relativos. Por lo que respecta a la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, el Aviso solo indica que "la participación de la producción nacional en el mercado interno de Ucrania también disminuyó un 35%". Sin embargo, esto no explica cuál es "la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento", según lo dispuesto en el párrafo 2 a) del artículo 4. El texto requiere que se tenga en cuenta la participación en el mercado de las importaciones en aumento, no el cambio porcentual en la cuota de mercado de la rama de producción nacional. En cualquier caso, el hecho de que la cuota de mercado de la rama de producción nacional fuera en 2010 un 35% menor que en 2008 no significa necesariamente que las importaciones absorbieran la cuota de mercado que perdió la rama de producción nacional. Cuando, como en el presente caso, no todos los productores (o toda la producción) nacionales forman parte de la rama de producción nacional definida por las autoridades competentes³⁰⁵, es posible que la rama de producción nacional definida perdiera cuota de mercado frente a otros productores nacionales (o producción nacional) que no formaban parte de la rama de producción nacional, además de perder cuota de mercado frente a las importaciones. Por último, y de manera significativa, el Aviso no proporciona ningún análisis o previsión sobre la evolución probable de la participación en el mercado de las importaciones en un futuro muy próximo.

7.250. Ucrania afirma que su rama de producción nacional solicitó que se diera trato confidencial a "la producción y las ventas de la rama de producción nacional en Ucrania, así como a otra información [sensible] sobre la rama de producción nacional".³⁰⁶ Sin embargo, esta declaración sobre la información relativa a la rama de producción nacional no nos indica que la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento estuviera abarcada por la solicitud de la rama de producción nacional. Ucrania afirma además que "las cuotas de mercado específicas son confidenciales de conformidad con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo [sobre

³⁰³ Las alegaciones formuladas por el Japón al amparo del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 y al amparo del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 son similares en cuanto que el Japón aduce, en apoyo de todas esas alegaciones, que Ucrania no facilitó una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos respaldaban su determinación de amenaza de daño grave. El Japón aclaró que esas alegaciones están vinculadas, centrándose las primeras en los aspectos sustantivos de la investigación de las autoridades competentes y las últimas en las deficiencias del informe publicado. Véase la respuesta del Japón a la pregunta 102 del Grupo Especial.

³⁰⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 103. (las cursivas figuran en el original; no se reproduce la nota de pie de página del original)

³⁰⁵ En el Aviso de 14 de marzo de 2013 se indica que se determinó que tres empresas constituían una "rama de producción" adecuada a los efectos de la investigación de que se trata: "la sociedad anónima pública con inversiones extranjeras 'Zaporizhia Automobile Building Plant', la sociedad anónima privada 'Eurocar' [y] la empresa filial 'Avtozkladalny Zavod [Autoassembly Plant]' n° 2 de la sociedad anónima pública 'Bogdan Motors' Automotive Company'". Prueba documental JPN-2, página 6. Además, en la prueba documental UKR-1 se afirma, en las páginas 12 y 13, que esas empresas no representan la totalidad de la producción nacional de vehículos automóviles para el transporte de personas.

³⁰⁶ Respuesta de Ucrania a la pregunta 2 del Grupo Especial.

Salvaguardias] y el artículo 12 de la Ley [sobre Salvaguardias]".³⁰⁷ En ausencia de una explicación de Ucrania, tampoco vemos de qué manera podría considerarse en este caso que la cuota de mercado de las importaciones es "por su naturaleza, confidencial" en el sentido del párrafo 2 del artículo 3. Incluso si pudiera considerarse confidencial en algunos casos, la cuota de mercado de las importaciones es uno de los factores de daño identificados en el párrafo 2 a) del artículo 4 que debe ser evaluado por las autoridades competentes, ya sea sobre la base de información confidencial o pública. Esa evaluación debe a continuación publicarse de conformidad con el párrafo 2 c) del artículo 4, obligación que puede verse limitada por la necesidad de proteger la información confidencial, pero que a pesar de todo debe cumplirse. En cualquier caso, observamos que la propia Ucrania presentó una publicación de 2012 del sector privado que contiene datos sobre la cuota de mercado de productores individuales de vehículos automóviles para el transporte de personas correspondientes a 2010 y 2011, incluidas marcas extranjeras, e incluso proporciona los volúmenes de producción de productores nacionales, en unidades.³⁰⁸

7.251. Ucrania también aduce que si sus autoridades competentes hubieran proporcionado las cifras absolutas de cualquiera de los "factores pertinentes ... que tengan relación con la situación de [la] rama de producción [nacional]", los datos confidenciales de la rama de producción nacional serían "vulnerables a un simple análisis numérico".³⁰⁹ Sin embargo, no nos resulta evidente de qué manera la divulgación de la cuota de mercado de las importaciones en la presente diferencia podría revelar la cuota de mercado de la rama de producción nacional, puesto que el mercado interno en la presente diferencia abarca: i) la rama de producción nacional definida en el Aviso de imposición (formada por tres productores, a saber, ZAZ CJSC, Eurocar CJSC, y una filial de Bogdan Motors³¹⁰, ii) productores o producción nacionales que no forman parte de la rama de producción nacional definida en el Aviso de imposición³¹¹ y iii) las importaciones. En tal situación, para obtener la cuota de mercado de la rama de producción nacional que solicitó que se diera a sus datos trato confidencial, sería necesario conocer la cuota de mercado de las importaciones y la cuota de mercado de los productores nacionales (o la producción nacional) que no forman parte de la rama de producción nacional definida en el Aviso de imposición.

7.252. Por todas estas razones, constatamos que las autoridades competentes no han evaluado debidamente la evolución probable de la participación en el mercado de las importaciones y su probable efecto en la situación de la rama de producción nacional en un futuro muy próximo, ni han facilitado una explicación razonada de ello.

7.4.1.3.2 El ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones

7.253. Por lo que respecta al ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones, nuestro análisis se centrará en el ritmo del aumento, porque Ucrania no proporcionó ninguna información sobre su cuantía tras recibir de la rama de producción nacional una solicitud de que esa información se tratase como información confidencial.³¹² Por lo que respecta al ritmo del aumento de las importaciones, observamos que la única referencia a este factor que figura en el Aviso es que en 2010, comparado con 2008, las importaciones disminuyeron un 71% en términos absolutos pero aumentaron un 38% en relación con la producción de la rama de producción nacional. El Aviso no contiene ningún análisis ni previsión de la probable evolución futura inminente de las importaciones, ya sea en términos absolutos o en relación con la rama de producción nacional.

7.254. A nuestro juicio, el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones durante el período de investigación pueden indicar que es probable que las importaciones en el mercado nacional aumenten en un futuro muy próximo. Por tanto, estimamos que el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones son también pertinentes para un análisis de una amenaza de daño grave.³¹³

³⁰⁷ Respuesta de Ucrania a la pregunta 133 del Grupo Especial.

³⁰⁸ Prueba documental UKR-1, páginas 10 y 11.

³⁰⁹ Respuesta de Ucrania a la pregunta 100 del Grupo Especial.

³¹⁰ Prueba documental JPN-2, página 6.

³¹¹ Prueba documental UKR-1, páginas 12 y 13.

³¹² Véase el párrafo 7.128 *supra*.

³¹³ Aunque el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene una disposición análoga, en este contexto es pertinente señalar a la atención el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, que dispone lo siguiente: Al llevar a cabo una determinación referente a la existencia de una amenaza de daño importante, las autoridades deberán considerar, entre otros, los siguientes factores:
i) una tasa significativa de incremento de las importaciones objeto de dumping en el mercado interno que indique la probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones.

Así pues, en un caso en el que las importaciones han aumentado en relación con la producción nacional durante el período de investigación, puede haber motivos para concluir que la tendencia continuará en un futuro muy próximo. Sin embargo, como ya hemos indicado, en el Aviso no hay ninguna conclusión de esa naturaleza. No nos pronunciamos sobre si en el presente caso podría haberse llegado a una conclusión de que era probable que las importaciones siguieran aumentando en relación con la producción nacional (o en términos absolutos). Aun en el caso de que pudiera haberse llegado a esa conclusión, esta no es suficiente para que las autoridades competentes se limitaran a especificar el porcentaje del aumento en términos relativos sin explicar qué inferencias extraían de ello por lo que respecta a la evolución probable de las importaciones en un futuro inminente. Como ha señalado el Órgano de Apelación, "los grupos especiales no deben verse en la situación de tener que *imaginar* por qué se ha aplicado una medida de salvaguardia".³¹⁴

7.255. Por consiguiente, constatamos que las autoridades competentes no han evaluado debidamente la evolución probable de las importaciones, ya sea en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y su probable efecto en la situación de la rama de producción nacional en un futuro muy próximo, ni han facilitado a ese respecto una explicación razonada.

7.4.1.3.3 Capacidad de los principales países exportadores para generar exportaciones

7.256. En el Aviso se hace referencia a la capacidad de los principales países exportadores para generar exportaciones. A nuestro juicio, esa información es pertinente para la consideración de la probabilidad de que las importaciones aumenten de nuevo en el futuro, y en consecuencia constituye un "factor pertinente", en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4, que afecta a la probable situación de la rama de producción nacional en el futuro. Es evidente que la capacidad actual o inminente de los países exportadores para exportar afectará a la probabilidad de que las exportaciones al mercado del Miembro importador aumenten sustancialmente, y en consecuencia es pertinente para la cuestión de la amenaza de daño grave. Dado que el párrafo 2 a) del artículo 4 requiere que las autoridades competentes examinen "todos" los factores pertinentes, nada importa que este no sea un factor expresamente identificado en el párrafo 2 a) del artículo 4.³¹⁵

7.257. Hay, no obstante, una reserva importante. La demostración de que los países exportadores tienen o tendrán pronto la capacidad de producir y/o exportar no es por sí sola suficiente para demostrar que es probable que las importaciones destinadas al Miembro que estudia si procede imponer una medida de salvaguardia continuarán a un nivel creciente o aumentarán más. Esto es así porque el potencial exportador de los países exportadores no necesariamente dará lugar a un aumento de las importaciones en el Miembro importador que estudia la posibilidad de imponer una medida de salvaguardia, ya que puede haber otros mercados que en su conjunto o por sí solos puedan absorber todas las exportaciones adicionales. A nuestro entender, esta es una

Observamos asimismo que el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping dispone lo siguiente:

Ninguno de estos factores [incluido el factor identificado en el inciso i)] por sí solo bastará necesariamente para obtener una orientación decisiva, pero todos ellos juntos han de llevar a la conclusión de la inminencia de nuevas exportaciones a precios de dumping y de que, a menos de que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante.

El párrafo 7 ii) del artículo 15 del Acuerdo SMC contiene disposiciones enunciadas en términos similares.

³¹⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 298. (las cursivas figuran en el original)

³¹⁵ A este respecto nos remitimos al párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, en el que se aplica un criterio similar y que fortalece nuestra opinión concerniente a la pertinencia de este factor en el contexto de un análisis de una amenaza de daño grave. El párrafo 7 del artículo 3 dispone lo siguiente:

Al llevar a cabo una determinación referente a la existencia de una amenaza de daño importante, las autoridades deberán considerar, entre otros, los siguientes factores:

...

ii) una suficiente capacidad libremente disponible del exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma que indique la probabilidad de un aumento sustancial de las exportaciones objeto de dumping al mercado del Miembro importador, teniendo en cuenta la existencia de otros mercados de exportación que puedan absorber el posible aumento de las exportaciones.

Recordamos que, como se indica *supra* (nota 299), la última cláusula de esta disposición indica que este factor por sí solo no bastará necesariamente para obtener una orientación decisiva por lo que respecta a la existencia de una amenaza de daño grave. Señalamos asimismo que en el párrafo 7 ii) del artículo 15 del Acuerdo SMC se identifica el mismo factor que en el párrafo 7 ii) del artículo 3.

consideración que también sería pertinente en el contexto de una investigación en materia de salvaguardias como la que es objeto de la presente diferencia.

7.258. Volviendo a la diferencia que tenemos ante nosotros, observamos que el Aviso proporciona información sobre la evolución de la producción y las exportaciones de determinados países exportadores. La producción y las exportaciones del Japón y de Rusia disminuyeron durante el período de investigación, y el Aviso implica que la capacidad sobrante existente en esos dos países podría reorientarse a mercados de exportación, incluido el de Ucrania. No hay un análisis de la capacidad de exportación sobrante o adicional en el futuro de los demás países exportadores examinados, es decir, Turquía, Corea, Rumania y Alemania.³¹⁶

7.259. El Aviso hace referencia al atractivo de Ucrania como mercado de exportación al abordar el potencial exportador de Turquía y Corea, aludiendo al aumento de la participación de Turquía y Corea en el total de importaciones en Ucrania como prueba del atractivo del mercado ucraniano para los productores de esos dos países. Sin embargo, los cambios en su participación en el total de las importaciones en Ucrania no indican necesariamente que Ucrania sea un mercado de exportación atractivo para los productores turcos o coreanos. El aumento de sus participaciones podría simplemente ser consecuencia de una redistribución de la participación en las importaciones de los principales países exportadores.³¹⁷

7.260. En cualquier caso, aunque el mercado de Ucrania fuera especialmente atractivo para Turquía y Corea, de ello no se sigue que lo mismo ocurriría por lo que respecta al Japón y a Rusia. Sin embargo, fueron esos países los que, según determinaron las autoridades competentes, disponían de la capacidad para aumentar las exportaciones, las cuales, naturalmente, podrían orientarse a cualquier mercado de exportación, y no solo a Ucrania. Sin embargo, en el Aviso no hay referencia a la disponibilidad o el atractivo de otros mercados de exportación comparados con el mercado ucraniano. Otros mercados podrían ser tan atractivos como el de Ucrania (o aún más), de manera que las exportaciones adicionales del Japón y/o de Rusia podrían orientarse a esos mercados.

7.261. Por último, en la conclusión global, el Aviso hace referencia al potencial exportador de determinados países exportadores existente o en un futuro próximo que "podría" utilizarse para exportar vehículos automóviles para el transporte de personas a Ucrania.³¹⁸ En ese sentido, el Aviso concluía que había una posibilidad, o un potencial, de exportación, pero no llega a una conclusión sobre la probabilidad de un futuro aumento de las exportaciones al mercado de Ucrania derivado de ese potencial exportador.³¹⁹ Así pues, esta sección del Aviso no demuestra, en los términos de la decisión del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, que hay "un alto grado de probabilidad" de que un aumento de las exportaciones de vehículos automóviles para el transporte de personas a Ucrania "se materialice en un futuro muy próximo".³²⁰

7.262. Resumiendo, en el Aviso se determina que en determinados países exportadores (a saber, el Japón y Rusia) había capacidad para exportar más, pero no se examina si era probable que las exportaciones en aumento entraran en el mercado ucraniano, por ejemplo considerando la posibilidad de que otros mercados de exportación absorbieran las exportaciones adicionales de esos países. Por lo que respecta a otros países exportadores, en el Aviso no se aborda en absoluto si estos podrían tener la capacidad de exportar mayores cantidades a Ucrania, y únicamente se indica que el mercado de Ucrania era "atractivo" para los productores coreanos y turcos -una conclusión que cabe poner en duda, como se indica más arriba-. Por consiguiente, en el Aviso no se evalúa debidamente la probabilidad de que en el futuro se produzca un aumento de las exportaciones al mercado de Ucrania, y de hecho no se llega a ninguna conclusión a ese respecto.

³¹⁶ Prueba documental JPN-2, página 4.

³¹⁷ A falta de información sobre la cuantía del aumento de las importaciones, la importancia del aumento de las participaciones es difícil de entender.

³¹⁸ Prueba documental JPN-2, página 3.

³¹⁹ Tomamos nota de que en el párrafo 3(2) del artículo 13 de la Ley sobre Salvaguardias de Ucrania se indica que hay una diferencia conceptual entre el "potencial exportador" y "la probabilidad de utilización de ese potencial para la exportación ... a Ucrania".

³²⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 125.

7.263. A nuestro juicio, el hecho de que las autoridades competentes no evaluaran i) si los hechos que tenían ante sí indicaban la existencia un aumento actual y/o proyectado de la capacidad de exportación de determinados países exportadores pertinentes; y ii) si había otros mercados de exportación disponibles que pudieran absorber las exportaciones adicionales de esos países, en lugar del mercado ucraniano o además de él, no aclara en qué manera la información sobre la capacidad de exportación de los países exportadores se examinó en la determinación de amenaza de daño grave.

7.264. Por todas esas razones, constatamos que las autoridades competentes no han evaluado debidamente el aumento en un futuro muy próximo de las exportaciones al mercado de Ucrania que se preveía como consecuencia de la capacidad actual o inminente de exportación de los países exportadores, ni ofrecieron a ese respecto una explicación razonada.

7.4.1.3.4 Factores de daño que conciernen directamente a la situación de la rama de producción nacional

7.265. Examinaremos ahora la evaluación de los factores que guardan relación directa con la situación de la rama de producción nacional, concretamente el volumen de producción, la utilización de la capacidad, las ventas unitarias nacionales, los beneficios de explotación, el empleo y la productividad de la mano de obra, realizada por las autoridades competentes. El análisis de esos factores de daño en el Aviso consiste en una simple comparación entre extremos de los datos correspondientes a 2008 y 2010, y la implicación de que la orientación y la magnitud del cambio en esos factores constituyen pruebas de una repercusión desfavorable de las importaciones en la rama de producción nacional. Cabe destacar que en el Aviso no se presentan previsiones sobre la probable evolución de esos factores en un futuro muy próximo. Por tanto, en el Aviso no se evalúan la probable evolución de esos factores y su probable efecto en la situación de la rama de producción nacional en un futuro muy próximo, ni se facilita una explicación razonada a esos efectos.

7.266. La falta de esa evaluación tiene especial importancia a la luz de la información que Ucrania ha presentado al Grupo Especial en el presente procedimiento. Esa información demuestra que a partir de 2009-2010 -hacia el final del período de investigación- la situación de la rama de producción ucraniana estaba mejorando en lo que respecta a varios de los factores pertinentes identificados, a saber, la producción, la utilización de la capacidad, la productividad de la mano de obra y los beneficios de explotación (ingresos por actividades de explotación), como demuestra el siguiente cuadro³²¹:

Indicador	2008	2009	2010
Producción, unidades	[]	[]	[]
<i>Cambio en comparación con 2008, %</i>	-	-81,3	-78,9
Utilización de la capacidad, %	[]	[]	[]
<i>Cambio en comparación con 2008, %</i>	-	-79,30	-74,86
Ventas en el mercado interno, unidades	[]	[]	[]
<i>Cambio en comparación con 2008, %</i>	-	-83,76	-86,33
Empleo	[]	[]	[]
<i>Cambio en comparación con 2008, %</i>	-	-37,63	-51,56
Productividad de la mano de obra, unidades por empleado	[]	[]	[]
<i>Cambio en comparación con 2008, %</i>	-	-71,1	-46,3
Ingresos por actividades de explotación, dólares EE.UU.	[]	[]	[]
<i>Cambio en comparación con 2008, %</i>	-	-116,2	-89,9
Cuota de mercado, %	[]	[]	[]
<i>Cambio en comparación con 2008, %</i>	-	-2,16	-35,45

³²¹ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 135. (Prueba documental UKR-3)

7.267. Sin embargo, en el Aviso no se reconocen ni se examinan esas mejoras. Como hemos indicado más arriba, los datos más recientes del período de investigación son especialmente importantes para un análisis de una amenaza de daño grave. Dadas esas circunstancias, las autoridades competentes deberían haber facilitado en el informe publicado alguna explicación sobre por qué, a pesar de la evolución positiva de varios factores de daño a finales del período de investigación, concluyeron que era probable que la situación de la rama de producción nacional se deteriorara en un futuro inminente hasta llegar a sufrir un daño grave.

7.268. En este contexto nos parece pertinente la siguiente observación del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*:

[L]os datos relativos al pasado más reciente proporcionarán a las autoridades competentes una base esencial y, por lo general, más fiable para llevar a cabo una determinación de la existencia de una amenaza de daño grave. Para evaluar la situación probable de la rama de producción nacional en un futuro muy próximo lo mejor es utilizar los datos correspondientes al pasado más reciente. Por lo tanto, coincidimos con el Grupo Especial en que, en principio, dentro del período objeto de investigación en su conjunto, las pruebas correspondientes al pasado más reciente proporcionarán los indicios más sólidos sobre la probable situación futura de la rama de producción nacional.

No obstante, consideramos que, aunque los datos correspondientes al pasado más reciente tienen una importancia especial, las autoridades competentes no deben examinar esos datos aislándolos de los correspondientes a la totalidad del período objeto de investigación. El verdadero significado de las tendencias a corto plazo del pasado más reciente, que se hacen evidentes al final del período objeto de investigación, solo puede ponerse de manifiesto cuando esas tendencias a corto plazo se evalúan a la luz de las tendencias a largo plazo de los datos correspondientes a todo el período objeto de investigación. Si los datos más recientes se evalúan aisladamente, el panorama resultante de la rama de producción nacional puede inducir a error.³²²

7.269. Aplicando esa observación a la presente diferencia, observamos que al no haber en el Aviso un análisis de las tendencias intermedias, no está claro si la situación de la rama de producción nacional estaba mejorando o se estaba deteriorando hacia el final del período de investigación. Como confirmó el Órgano de Apelación, los datos correspondientes al pasado más reciente tienen especial importancia en el contexto del análisis prospectivo requerido para establecer una amenaza de daño grave.

7.270. Por esas razones, constatamos que las autoridades competentes no han evaluado debidamente la probable evolución de los factores de daño relacionados directamente con la situación de la rama de producción nacional y el probable efecto de esa evolución en la situación de la rama de producción nacional en un futuro muy próximo, ni han facilitado a ese respecto una explicación razonada.

7.4.1.3.5 Conclusión global

7.271. Por consiguiente, constatamos, globalmente, que las autoridades competentes no han hecho una evaluación adecuada ni han facilitado una explicación razonada de sus conclusiones relativas a: la evolución probable en el futuro de las importaciones en relación con la producción nacional; la cuota de mercado de las importaciones; los factores de daño examinados que guardan relación directa con la situación de la rama de producción nacional; y sus efectos en la probable situación de la rama de producción nacional en un futuro muy próximo. Por consiguiente, convenimos con el Japón en que las autoridades competentes no evaluaron debidamente todos los factores pertinentes; no evaluaron las tendencias intermedias de factores de daño pertinentes en circunstancias en que procedía hacerlo; y no demostraron debidamente la clara inminencia de un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional. Así pues, concluimos que Ucrania ha actuado de manera incompatible con el párrafo 2 a) del artículo 4.

³²² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 137 y 138.

7.272. Habiendo concluido que las autoridades competentes han actuado de manera incompatible con el párrafo 2 a) del artículo 4, no estimamos necesario formular constataciones adicionales sobre si también han actuado de manera incompatible con el párrafo 2 a) del artículo 4 al no basar su constatación de amenaza de daño grave en datos correspondientes al pasado reciente.

7.4.2 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, los párrafos 1 a), 1 b), 2 b) y 2 c) del artículo 4, el párrafo 1 a) del artículo 11, y el párrafo 1 a) del artículo XIX

7.273. El Grupo Especial se centra ahora en el resto de las alegaciones relativas a la determinación de una amenaza de daño grave efectuada por Ucrania. Primero abordamos, conjuntamente, las alegaciones formuladas por el Japón al amparo del párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, los párrafos 1 a), 1 b), 2 b) y 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11, así como el párrafo 1 a) del artículo XIX.

7.4.2.1 Párrafo 1 del artículo 2, párrafos 1 a), 1 b) y 2 b) del artículo 4, párrafo 1 a) del artículo 11 y párrafo 1 a) del artículo XIX

7.274. El Japón también aduce que Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, los párrafos 1 a), 1 b) y 2 b) del artículo 4, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX en su determinación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave.³²³

7.275. Ucrania responde que actuó de conformidad con las prescripciones de cada una de esas disposiciones.³²⁴

7.276. El Grupo Especial señala que constató que Ucrania ha actuado de manera incompatible con las obligaciones que le corresponden en virtud del párrafo 2 a) del artículo 4 porque, entre otras cosas, no ha demostrado la clara inminencia de un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional. Habida cuenta de ello, no estimamos necesario, a efectos de resolver esta diferencia, formular constataciones adicionales sobre si Ucrania también ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, los párrafos 1 a), 1 b) y 2 b) del artículo 4, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX en relación con su determinación de amenaza de daño grave. Por consiguiente, aplicamos el principio de economía procesal y declinamos formular constataciones por lo que respecta a estas alegaciones.

7.4.2.2 Párrafo 1 del artículo 3 y párrafo 2 c) del artículo 4

7.277. El Grupo Especial examina, por último, las alegaciones formuladas por el Japón al amparo de la última frase del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.

7.278. El Japón alega que Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 al no haber facilitado en su informe publicado una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos respaldan una determinación de amenaza de daño grave.³²⁵ En apoyo de esa alegación, el Japón presenta tres argumentos. El primero es que el informe publicado solo contenía los cambios en los indicadores por referencia a los cambios en los porcentajes entre 2008 y 2010, y que no se proporcionaron datos correspondientes a 2009. El segundo argumento del Japón es que los datos correspondientes a 2009 proporcionados por Ucrania en su primera comunicación escrita revelan que esos datos podían y debían haberse comunicado en el informe publicado.³²⁶ El argumento final del Japón es que Ucrania no comunicó cifras absolutas, ni siquiera en forma agregada.

7.279. Ucrania aduce que la información a que se hace referencia más arriba se trató como información de carácter confidencial, con arreglo a lo establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias y en la Ley sobre Salvaguardias de Ucrania, tras haberse recibido una solicitud de la

³²³ Primera comunicación escrita del Japón, sección 6.5; y segunda comunicación escrita del Japón, sección 3.5.

³²⁴ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 150; y segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 63.

³²⁵ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 172.

³²⁶ *Ibid.*, párrafo 176.

rama de producción nacional. Mantiene que esa información no podía haberse divulgado sin permiso de la rama de producción nacional.³²⁷ Según Ucrania, las cifras no confidenciales relativas a la producción nacional de vehículos automóviles para el transporte de personas publicadas por el Servicio Estatal de Estadística de Ucrania y la Asociación de Fabricantes de Automóviles representan los datos agregados.³²⁸

7.280. En respuesta, el Japón aduce que la protección de la información confidencial no puede justificar el incumplimiento de las prescripciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.³²⁹

7.281. El Grupo Especial recuerda que más arriba constató que Ucrania no ha demostrado, mediante explicaciones razonadas y adecuadas, la clara inminencia de un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional. Habida cuenta de ello, no estimamos necesario, a efectos de resolver esta diferencia, formular constataciones adicionales sobre si Ucrania también actuó de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 en relación con la exposición de la determinación arriba citada que hizo en su informe publicado. Por consiguiente, aplicamos el principio de economía procesal y declinamos formular constataciones por lo que respecta a estas alegaciones.

7.5 Alegaciones relativas a la relación causal

7.282. El Grupo Especial examina ahora las alegaciones del Japón relativas a la determinación por las autoridades competentes de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. Aunque es cierto que, como observó el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, "sería difícil, por cierto, demostrar la existencia de un 'vínculo causal' entre un 'aumento de las importaciones' que no ocurrió y un 'daño grave' que no existía"³³⁰, aquí no hemos determinado, al contrario que el Grupo Especial a cargo de aquel asunto, que no hubo un aumento de las importaciones en Ucrania de vehículos automóviles para el transporte de personas. Tampoco hemos determinado que no había una amenaza de daño grave a la rama de producción ucraniana. Lo que hemos concluido, entre otras cosas, es que las autoridades competentes de Ucrania no examinaron cabalmente los hechos ni facilitaron explicaciones adecuadas en apoyo de sus determinaciones de aumento de las importaciones y de amenaza de daño grave. Dadas esas circunstancias, nos parece conveniente examinar la determinación de la relación causal, en interés de una resolución efectiva de la diferencia y al servicio de la eventual aplicación por las autoridades competentes de cualesquiera recomendaciones y resoluciones del OSD en este caso. Por consiguiente, procedemos a realizar un análisis de las alegaciones del Japón relativas a la relación causal.

7.283. El Japón alega que Ucrania actuó de manera incompatible con las obligaciones que le correspondían en virtud del párrafo 1 del artículo 2, los párrafos 1 a), 1 b), 2 a) y 2 b) del artículo 4, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX por lo que respecta a la determinación de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave, porque i) no demostró la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave, en particular al no haber examinado las condiciones de competencia entre los productos nacionales y los importados; y ii) no se aseguró de que el daño que causaron, o que amenazaban causar, otros factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuyera a dicho aumento. El Japón alega asimismo que Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 al no facilitar explicaciones razonadas y adecuadas en su informe publicado.³³¹

7.284. Ucrania responde que, en primer lugar, había una clara correlación entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional que producía un producto directamente competidor, y, en segundo lugar, que se aseguró de que cualquier daño causado por otros factores no se atribuyera al aumento de las importaciones. Por consiguiente, solicita al Grupo Especial que rechace las alegaciones formuladas por el Japón al amparo del

³²⁷ Respuesta de Ucrania a la pregunta 64 del Grupo Especial.

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 178.

³³⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 145.

³³¹ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 180.

párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, los párrafos 1 a), 1 b), 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX.³³²

7.285. El Grupo Especial comenzará su análisis examinando las alegaciones formuladas por el Japón al amparo del párrafo 2 b) del artículo 4, ya que en él se establecen obligaciones relacionadas específicamente con la determinación de la relación causal requerida.

7.5.1 Alegaciones al amparo del párrafo 2 b) del artículo 4

7.286. El párrafo 2 b) del artículo 4 dispone lo siguiente:

No se efectuará la determinación a que se refiere el apartado a) del presente párrafo a menos que la investigación demuestre, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave. Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones.

7.287. Así pues, el párrafo 2 b) del artículo 4 establece dos requisitos jurídicos distintos que las autoridades competentes tienen que satisfacer antes de decidir que aplicarán una medida de salvaguardia. En primer lugar, deben demostrar la "existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave". En segundo lugar, cuando factores distintos del aumento de las importaciones están al mismo tiempo causando daño a la rama de producción nacional, las autoridades competentes no deberán atribuir el daño causado por otros factores al aumento de las importaciones.³³³

7.288. Abordaremos primero la alegación del Japón relativa a la existencia de una relación de causalidad, y después examinaremos la alegación del Japón de que Ucrania no realizó un análisis adecuado de la no atribución.

7.5.1.1 Demostración de la existencia de una relación de causalidad

7.289. El Japón afirma que Ucrania no ha demostrado la existencia de "una relación tal de causa a efecto que el aumento de las importaciones contribuye a 'provocar o generar', 'producir' o 'inducir' el daño grave",³³⁴ como requieren el párrafo 1 del artículo 2 y los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4. El Japón especifica dos fundamentos principales para su alegación. En primer lugar, mantiene que en el informe publicado no figuraba ningún análisis de las condiciones de competencia en el mercado interno del producto en cuestión que explique la interacción de las importaciones y el producto nacional, y que, en consecuencia, hay un análisis incompleto de la relación de causalidad.³³⁵ En segundo lugar, el Japón aduce que la necesaria coincidencia temporal entre el aumento de las importaciones y el deterioro de los resultados de la rama de producción nacional brillaba por su ausencia.³³⁶ El Japón mantiene que el análisis que figura en el Aviso de 14 de marzo de 2013 no es suficiente para satisfacer las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4, porque las declaraciones que figuran en dicho Aviso son simples aseveraciones que no ofrecen una explicación razonada y adecuada que respalde una constatación de que el aumento de las importaciones causaba o amenazaba causar un daño grave. Dado que el Aviso no contiene ninguna explicación razonada o adecuada de por qué las autoridades competentes llegaron a la

³³² Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 173.

³³³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 208; e informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 485.

³³⁴ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 183 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 67); declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 48 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 67).

³³⁵ Declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 93; segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 189; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 49.

³³⁶ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 282; segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 190-192; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 51.

conclusión de que había una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave, Ucrania no ha demostrado la existencia de esa relación de causalidad.³³⁷

7.290. El Japón aduce asimismo que la amenaza de daño grave tiene que ser consecuencia del aumento de las importaciones, que a su vez debe ser consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias que ha modificado las condiciones de competencia entre los productos importados y los nacionales. Sostiene que Ucrania, al no haber demostrado la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias y un cambio en la relación de competencia entre los productos nacionales y los importados, no podía realizar adecuadamente el análisis de la relación causal.³³⁸

7.291. Ucrania sostiene que en 2010, comparado con 2008, las importaciones de vehículos automóviles para el transporte de personas aumentaron un 38% en relación con la producción nacional ucraniana de ese tipo de vehículos, aunque disminuyeron en un 71% en términos absolutos.³³⁹ Aduce que este aumento de las importaciones en términos relativos coincidió en el tiempo con el menoscabo general significativo de la rama de producción nacional. Según Ucrania, la jurisprudencia de la OMC confirma que esa coincidencia equivale a una demostración *prima facie* de la relación causal. Ucrania mantiene que incumbe al Japón demostrar que a pesar de esa correlación temporal, el análisis de la relación causal efectuado por Ucrania fue de algún modo "deficiente".³⁴⁰

7.292. Por lo que respecta a los argumentos del Japón sobre el análisis de las condiciones de competencia, Ucrania responde que en el presente caso las condiciones fueron tales que no puede haber duda alguna sobre el efecto directo, en términos de ventas y precios, para los productos importados y los nacionales. Mantiene que hay una relación entre la profundidad del detalle y el grado de especificidad requeridos en un análisis de la relación causal y la amplitud y heterogeneidad de la definición del producto similar o directamente competidor, de modo que si los productos se definen estrictamente, como se hizo en este caso, no es preciso analizar muy a fondo las condiciones de competencia.³⁴¹

7.293. El Japón responde a los argumentos de Ucrania relativos a la "clara coincidencia" temporal entre el aumento de las importaciones y el menoscabo de la rama de producción nacional afirmando que esa coincidencia no puede por sí sola demostrar la relación causal, y que su ausencia puede ser importante, porque despierta "serias dudas con respecto a la existencia de [una relación de causalidad]".³⁴² Mantiene que Ucrania no tiene en cuenta que si bien hubo un aumento de las importaciones en relación con la producción y el consumo nacionales, también hubo al mismo tiempo una disminución sustancial de las importaciones en términos absolutos. El Japón considera que las autoridades competentes no hicieron ningún análisis de la pertinencia de esa disminución, ya sea en el Aviso de 14 de marzo de 2013 o en las Constataciones Fundamentales.³⁴³

7.294. El Japón aduce que el hecho de que entre 2008 y 2009 las importaciones en realidad disminuyeran, incluso en términos relativos, agrava la ausencia del citado análisis. También destaca que si bien entre 2008 y 2009 los indicadores de daño se deterioraron, lo cierto es que la mayoría de ellos mejoró entre 2009 y 2010. Por consiguiente, el Japón sostiene que no hay una

³³⁷ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 283 y 284.

³³⁸ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 185.

³³⁹ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 167 y 168; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 63; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 65; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 68 y 69.

³⁴⁰ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 170; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 65; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 65; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 68 y 69 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 67).

³⁴¹ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 160 y 167 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*); declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 65; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 66; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 66, 71 y 72.

³⁴² Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 190 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.238); y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 50.

³⁴³ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 191 y 192; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 50-52.

clara coincidencia temporal entre la evolución de las importaciones y la evolución de los factores de daño. A juicio del Japón, esta "desconexión" habría requerido una explicación convincente de por qué existía una relación de causalidad si las importaciones aumentaron en relación con la producción nacional en 2010, cuando de hecho la mayoría de los factores de daño estaba mejorando. El Japón sostiene que Ucrania no dio esa "explicación convincente".³⁴⁴

7.295. El Japón responde, por último, que ni el Aviso de 14 de marzo de 2013 ni las Constataciones Fundamentales contienen un análisis de las condiciones de competencia en el mercado interno del producto en cuestión en el que se explique la interacción de las importaciones y el producto nacional. Aduce que la mera afirmación *ex post* de que existía una relación de causalidad no puede subsanar la falta de un análisis adecuado de las condiciones de competencia en el informe publicado de las autoridades competentes.³⁴⁵

7.296. El Grupo Especial recuerda que según el Órgano de Apelación lo que las autoridades competentes están obligadas a establecer en virtud de la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4 es la existencia de "una relación auténtica y sustancial de causa a efecto".³⁴⁶ El Órgano de Apelación también ha aclarado que una relación de causalidad denota "una relación tal de causa a efecto que el aumento de las importaciones contribuye a 'provocar o generar', 'producir' o 'inducir' el daño grave".³⁴⁷ Como se indica en anteriores informes de grupos especiales, ni el párrafo 2 b) del artículo 4 ni ninguna otra disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias prescribe cómo debe demostrarse la existencia de la relación de causalidad.³⁴⁸

7.297. Pese a ello, el Órgano de Apelación ha proporcionado alguna orientación a este respecto, al afirmar que la relación entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores de daño es esencial para el análisis y la determinación de la relación causal.³⁴⁹ Anteriores grupos especiales han seguido esa orientación al evaluar determinaciones de existencia de una relación de causalidad en el marco del párrafo 2 b) del artículo 4, examinando, entre otras cosas, si las tendencias ascendentes de las importaciones coincidían con tendencias descendentes (es decir, con un empeoramiento) de los factores de daño, y, de no ser así, si se había dado una explicación adecuada de por qué pese a ello los datos revelaban la existencia de una relación causal. Algunos grupos especiales también han examinado si el análisis de las condiciones de competencia entre el producto importado y el nacional realizado por las autoridades competentes respaldaba su conclusión acerca de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño a la rama de producción nacional.³⁵⁰

7.298. Por lo que respecta a la coincidencia en los movimientos, convenimos con el Grupo Especial a cargo del asunto *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* en que los movimientos ascendentes de las importaciones normalmente deben tener lugar al mismo tiempo que los movimientos descendentes de los factores de daño para que la coincidencia indique la existencia de una relación de causalidad.³⁵¹ Sin embargo, esa coincidencia, por sí sola y sin más explicaciones no es suficiente para establecer la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave.³⁵² Un empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional puede estar totalmente desconectado del aumento de las importaciones, y en lugar de ello ser consecuencia de una o más circunstancias distintas que tienen lugar al mismo tiempo que el aumento de las importaciones, como la disminución del consumo, la ineficiencia de los métodos de producción, el aumento de los costos,

³⁴⁴ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 191 y 192; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 50-52.

³⁴⁵ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 186-189.

³⁴⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 179; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 488.

³⁴⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 67. Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 209.

³⁴⁸ Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.294 y 10.296. Informe del Grupo Especial, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.96.

³⁴⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

³⁵⁰ Véase el informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.229; el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 145; el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.91; el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.232; y los informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.313-10.321.

³⁵¹ Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.299.

³⁵² Los movimientos descendentes de los factores de daño pueden coincidir con movimientos ascendentes de las importaciones, pero pueden estar causados por otros factores.

etc. De hecho, la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 confirma que factores distintos del aumento de las importaciones pueden estar causando un daño al mismo tiempo que dicho aumento. Al requerir que el daño causado por esos factores no se atribuya al aumento de las importaciones, esta disposición trata de garantizar que las medidas de salvaguardia solo se apliquen en circunstancias adecuadas, es decir, cuando el aumento de las importaciones está causando o amenaza causar un daño grave. Por consiguiente, rechazamos la opinión de Ucrania de que una coincidencia entre el aumento de las importaciones y el empeoramiento de los factores de daño es en sí misma suficiente para crear una presunción de que existe una relación de causalidad entre esas dos circunstancias. A efectos de exhaustividad, observamos asimismo que la falta de coincidencia no descarta necesariamente la existencia de una relación de causalidad.³⁵³ En una constatación confirmada por el Órgano de Apelación, el Grupo Especial a cargo del asunto *Argentina - Calzado (CE)* afirmó lo siguiente:

Si bien tal coincidencia por sí sola no puede *probar* la existencia de una relación de causalidad (porque, entre otras cosas, el artículo 3 exige una explicación -es decir, "las constataciones y las conclusiones fundamentadas"), su ausencia podría despertar serias dudas con respecto a la existencia de dicha relación, y exigiría un análisis *muy* preciso de las razones por las cuales sigue existiendo la relación causal.³⁵⁴

7.299. En lo tocante a las condiciones de competencia, recordamos que hemos afirmado, en la Sección 7.3.1.4, que las condiciones en que tiene lugar el aumento de las importaciones constituyen un elemento que ha de tenerse en cuenta como parte del análisis de la relación causal. Observamos asimismo que los Grupos Especiales a cargo de los asuntos *Argentina - Calzado (CE)* y *Estados Unidos - Gluten de trigo* evaluaron el examen que las autoridades competentes hicieron de las condiciones de competencia cuando evaluaron sus determinaciones de existencia de una relación de causalidad³⁵⁵, en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4. Recordamos a ese respecto que en el primer caso el Órgano de Apelación aprobó expresamente la conclusión del Grupo Especial de que la determinación no era compatible con las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4, en parte porque en aquel caso las autoridades competentes no habían analizado adecuadamente las condiciones de competencia.³⁵⁶

7.300. Volviendo a los hechos de la presente diferencia, cabe señalar que el Aviso de 14 de marzo de 2013 aborda la cuestión de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave en la forma siguiente:

Los siguientes indicadores en 2010, comparado con 2008, proporcionan pruebas de la repercusión desfavorable para la rama de producción nacional de las importaciones del Producto en Ucrania:

- el volumen de producción de la rama de producción nacional disminuyó un 78,9%;
- la utilización de la capacidad disminuyó un 74,86%;
- el volumen de ventas en el mercado interno disminuyó un 86,33%;
- los beneficios de explotación disminuyeron un 89,9%;
- el empleo disminuyó un 51,56%;
- las cifras de productividad cayeron un 46,3%.

Al mismo tiempo, en 2010, comparado con 2008, el volumen de las importaciones de automóviles de turismo en Ucrania disminuyó un 71% en términos absolutos, pero aumentó un 38% en relación con la producción nacional de Ucrania.

³⁵³ Un ejemplo en el que la falta de coincidencia no descartaría una relación causal sería un caso en el que hubiera un lapso de tiempo entre el aumento de las importaciones y el movimiento de los factores de daño debido a la estructura del mercado, la rama de producción o las características del caso de que se trate. Véanse los informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.299, 10.309-10.312.

³⁵⁴ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.238 (las cursivas figuran en el original); e informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

³⁵⁵ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.250; e informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.108.

³⁵⁶ El Órgano de Apelación afirmó que "convenimos con las conclusiones del Grupo Especial en el sentido de que 'no se analizaron ni explicaron lo suficiente las condiciones de competencia entre las importaciones y el producto nacional (en particular el precio)'. Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 145.

La demanda del Producto en el mercado interno de Ucrania cayó un 78,8% entre 2008 y 2010, mientras que la participación de la producción nacional en el mercado interno de Ucrania también disminuyó un 35%. *Debido al aumento del volumen de importación del Producto en Ucrania y a las condiciones de esa importación, la rama de producción nacional fue expulsada del mercado interno de Ucrania, lo que dio lugar a un empeoramiento del deficiente estado de la rama de producción nacional y a una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.*³⁵⁷

7.301. Esta evaluación de la relación de causalidad está dividida en tres partes. La primera afirma que algunos indicadores de la situación de la rama de producción disminuyeron en 2010, comparado con 2008. La segunda parte afirma, entre otras cosas, que en 2010, comparado con 2008, el volumen de importación de vehículos automóviles para el transporte de personas aumentó en relación con la producción nacional a pesar de que las importaciones disminuyeron en términos absolutos. La tercera parte deduce de las dos partes anteriores que la rama de producción nacional fue expulsada del mercado interno de Ucrania y que esto dio lugar a un empeoramiento de su deficiente estado y a una amenaza de daño grave. Así pues, en las dos primeras partes, el Aviso de 14 de marzo de 2013 apunta a una coincidencia ("al mismo tiempo") entre el aumento de las importaciones y el deficiente estado de la rama de producción nacional que se basa en una comparación entre extremos, ya que se comparan datos correspondientes a 2010 con datos correspondientes a 2008. En la tercera parte, el Aviso de 14 de marzo de 2013 procede a concluir de esa coincidencia que existe una relación de causalidad ("lo que dio lugar a") entre el aumento de las importaciones y una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.

7.302. Al examinar la explicación dada en el Aviso de 14 de marzo de 2013, recordamos, como cuestión inicial, que la coincidencia entre dos circunstancias no implica necesariamente que haya una relación de causalidad entre ambas. Como se indica más arriba, aunque una coincidencia entre los movimientos ascendentes de las importaciones y los movimientos descendentes de los factores de daño podría respaldar una constatación de existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y una amenaza de daño grave, dicha coincidencia no es por sí sola y sin más explicaciones suficiente para hacer tal constatación. A este respecto señalamos, además, que determinadas pruebas que nos ha presentado Ucrania demuestran que entre 2008 y 2009 las importaciones disminuyeron en términos absolutos y relativos y los factores de daño mostraron un deterioro, mientras que entre 2009 y 2010 las importaciones aumentaron en términos relativos en comparación con 2008, pero algunos factores de daño en realidad mejoraron en comparación con 2008.³⁵⁸ No estamos concluyendo de esas tendencias que en el presente caso no hubo coincidencia entre los movimientos de las importaciones y los factores de daño. No obstante, habida cuenta de que los factores de daño empeoraron cuando se produjo una disminución de las importaciones en términos relativos y empezaron a mejorar incluso cuando había un aumento de las importaciones en términos relativos, el Aviso de 14 de marzo de 2013 debería haber abordado esos movimientos, que parecen contradecir las constataciones de coincidencia y relación causal, y facilitado explicaciones razonadas y adecuadas de por qué pese a ello existía una relación de causalidad.

7.303. La única explicación que encontramos en el Aviso de 14 de marzo de 2013 es la declaración de que el aumento de las importaciones en términos relativos expulsó a la rama de producción nacional del mercado ucraniano. Sin embargo, el Aviso de 14 de marzo de 2013 no detalla cómo sucedió tal cosa. Observamos que en las Constataciones Fundamentales también se afirma que la rama de producción nacional fue expulsada del mercado interno por el aumento de las importaciones. En las Constataciones Fundamentales se afirma también lo siguiente:

El ritmo de disminución de la producción y las ventas nacionales fue superior al ritmo de disminución de las importaciones del Producto objeto de investigación en Ucrania en términos de valores absolutos. Como consecuencia de la reducción desproporcionada de la importación de los productos investigados en Ucrania y las ventas de los fabricantes nacionales de los productos en el mercado interno, la estructura de la participación en el mercado interno cambió en favor de los

³⁵⁷ Prueba documental JPN-2, página 8. (sin cursivas en el original)

³⁵⁸ En 2010, comparado con 2008, mostraron mejoras los siguientes factores: unidades de producción, utilización de la capacidad, productividad de la mano de obra e ingresos por actividades de explotación. Prueba documental UKR-3.

productos importados, lo cual afectó a la situación y el desarrollo de la rama de producción de automóviles nacional.³⁵⁹

7.304. Este párrafo, aunque en él se afirma que la rama de producción nacional perdió cuota de mercado a favor de las importaciones porque la producción nacional disminuyó más significativamente que las importaciones, que también disminuyeron, no contiene ninguna explicación sobre la manera en que la menor disminución de las importaciones contribuyó a crear una amenaza de daño grave. En particular, no explica en qué modo las importaciones pudieron absorber cuota de mercado de la rama de producción nacional en un mercado en contracción. La rama de producción nacional podía haber estado perdiendo cuota de mercado por razones no relacionadas con el aumento de las importaciones en términos relativos. Así pues, las Constataciones Fundamentales no arrojan luz adicional sobre el contenido del Aviso de 14 de marzo de 2013. Por consiguiente, mantenemos nuestra opinión de que el Aviso de 14 de marzo de 2013 no explica adecuadamente la determinación efectuada a este respecto.

7.305. Observamos, por último, que la sección pertinente del Aviso de 14 de marzo de 2013 no contiene ningún análisis prospectivo de la existencia de una relación de causalidad.³⁶⁰ Recordamos que en el Aviso de 14 de marzo de 2013 se constata que la rama de producción nacional afrontaba una amenaza de daño grave. El párrafo 1 b) del artículo 4 define la "amenaza de daño grave" como un daño grave en "clara inminencia". Hemos afirmado antes que la expresión "clara inminencia" indica que las autoridades competentes no solo tienen que realizar una evaluación de hechos ocurridos en el pasado, sino también hacer previsiones basadas en hechos concernientes a futuras circunstancias que afecten a la situación de la rama de producción nacional.³⁶¹ A nuestro juicio, es lógico que este razonamiento también se aplique al análisis de la relación causal en los casos de amenaza de daño grave. Así pues, estimamos que en esos casos las autoridades competentes, de manera análoga, tienen que hacer previsiones basadas en hechos con miras a cerciorarse de si hay un alto grado de probabilidad de que exista una relación de causalidad en un futuro muy próximo, cuando se espera que el daño grave se materialice.³⁶² De hecho, es cuando menos concebible que una relación de causalidad actual establecida sobre la base de los datos correspondientes al período de investigación ya no exista en un futuro muy próximo. Consideramos que las autoridades competentes deberían haber examinado esa hipótesis y explicado, en el Aviso de 14 de marzo de 2013, si había un alto grado de probabilidad de que en un futuro muy próximo aún existiera una relación de causalidad.

7.306. Así pues, concluimos que las autoridades competentes no realizaron un análisis adecuado de la relación entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores de daño. Habiendo llegado a esa conclusión, no nos parece necesario proceder a examinar si en las circunstancias de la presente diferencia las autoridades competentes también estaban obligadas a examinar las condiciones de competencia entre los productos importados y los nacionales a fin de satisfacer lo prescrito en la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4, y, en caso afirmativo, si lo hicieron. Por consiguiente, no abordamos más a fondo esta cuestión.

7.307. A la luz de lo anteriormente expuesto, constatamos que las autoridades competentes no han demostrado, mediante explicaciones razonadas y adecuadas, en qué forma las circunstancias identificadas en el Aviso de 14 de marzo de 2013 respaldan su determinación de que un aumento de las importaciones en términos relativos contribuyó a crear una amenaza de daño grave. Así pues, concluimos que Ucrania ha actuado de manera incompatible con las obligaciones que le corresponden en virtud de la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4.

³⁵⁹ Prueba documental JPN-6 (versión revisada), página 18.

³⁶⁰ Observamos que en la sección relativa al aumento de las importaciones el Aviso de 14 de marzo de 2013 indica, sin más análisis, que en la primera mitad de 2011, comparado con 2010, las importaciones aumentaron un 28% en relación con la producción nacional (Prueba documental JPN-6 (versión revisada), página 2).

³⁶¹ Véase el párrafo 7.232 *supra*.

³⁶² Recordamos que en *Estados Unidos - Cordero* el Órgano de Apelación indicó que para que exista una amenaza de daño grave tiene que haber "un alto grado de probabilidad de que el daño grave previsto se materialice en un futuro muy próximo". Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 125.

7.5.1.2 Análisis de la no atribución

7.308. Según el Japón, es un "hecho indiscutible" que las autoridades competentes reconocieron que otros factores estaban teniendo efectos desfavorables para la rama de producción nacional, ya que en las Constataciones Fundamentales se afirmaba expresamente que "se prestó especial atención a la influencia de otros factores". El Japón considera que al haber determinado que otros factores estaban causando daño a la rama de producción nacional, las autoridades competentes estaban obligadas a realizar un análisis adecuado de la no atribución. A juicio del Japón, Ucrania no lo hizo.³⁶³

7.309. El Japón alega que si bien las autoridades competentes, en el Aviso de 14 de marzo de 2013, señalaron que algunas partes interesadas habían alegado que la situación desfavorable de la rama de producción nacional "se debió, entre otras cosas, a otros factores", Ucrania no identificó esos "otros factores", y *a fortiori*, no identificó y examinó la naturaleza y alcance de sus efectos desfavorables. El Japón aduce que las autoridades competentes simplemente afirmaron que el daño grave para la rama de producción nacional no había sido causado por otros factores, sin presentar un análisis de cuáles son esos otros factores, y cuáles fueron sus efectos. A juicio del Japón, esto demuestra que Ucrania no hizo un análisis de la no atribución como requiere el párrafo 2 b) del artículo 4.³⁶⁴

7.310. El Japón señala que solo en las Constataciones Fundamentales se identifican otros cuatro factores que afectaban a la rama de producción nacional al mismo tiempo que el aumento de las importaciones: i) la crisis financiera y económica mundial, ii) la falta de competitividad de los productos nacionales, iii) el tipo de derechos adicional del 13%, y iv) el final de la ayuda pública otorgada a la rama de producción de automóviles entre 1997 y 2008. El Japón aduce que el Aviso de 14 de marzo de 2013, que es el documento pertinente a efectos del examen por el Grupo Especial, nada dice sobre esa cuestión, ya que no contiene ningún análisis de esos "otros factores". Considera, por tanto, que Ucrania no se ha asegurado de la no atribución.³⁶⁵

7.311. Ucrania mantiene que en las Constataciones Fundamentales se prestó especial atención a la influencia de los otros cuatro factores a que hace referencia el Japón. Con respecto a la crisis financiera y económica mundial, aduce que si bien influyó en la situación de los fabricantes nacionales de vehículos automóviles para el transporte de personas, las autoridades competentes constataron que ninguna empresa, incluidos los productores de vehículos automóviles para el transporte de personas en mercados extranjeros, era inmune a los efectos de la crisis mundial. Por tanto, a juicio de Ucrania, la crisis financiera y económica mundial no pudo haber causado el empeoramiento de la situación de los productores nacionales al mismo tiempo que posibilitaba un aumento de las importaciones de vehículos automóviles para el transporte de personas en relación con la producción nacional. Ucrania infiere de ello que la crisis mundial no fue un factor que pudiera romper la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave.³⁶⁶

7.312. Ucrania afirma que la ayuda pública de que disfrutó la rama de producción de automóviles ucraniana se otorgó de 1997 a 2008. Explica que como la ayuda pública finalizó el 1º de enero de 2008, no se realizó ningún análisis de sus efectos, porque no procedía tener en cuenta las tendencias de la rama de producción de vehículos automóviles para el transporte de personas durante el período de 10 años precedente al período de investigación, 2008 a 2010.³⁶⁷

7.313. En lo tocante a la falta de competitividad de los productos nacionales, Ucrania observa que, como se afirma en las Constataciones Fundamentales, ese factor podía causar un deterioro de la situación de la rama de producción nacional, pero no podía explicar el aumento coincidente de

³⁶³ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 291; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 198.

³⁶⁴ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 291 y 292; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 200.

³⁶⁵ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 199-201.

³⁶⁶ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 164; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 66; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 67; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 74.

³⁶⁷ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 165; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 67; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 68; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 75.

las importaciones. Aduce, además, que el deterioro de la situación de la rama de producción nacional habría podido atribuirse a la súbita falta de competitividad causada por la eliminación de la ayuda pública si el período de investigación hubiera incluido el año 2007. Sin embargo, a juicio de Ucrania, la alegación de que podía influir desfavorablemente en la rama de producción nacional tres años más tarde es "exagerada".³⁶⁸

7.314. Ucrania mantiene, por último, que el recargo adicional del 13% impuesto sobre las importaciones de vehículos automóviles para el transporte de personas solo podía haber influido de manera limitada en la magnitud del daño causado a la rama de producción nacional, ya que estuvo en vigor poco tiempo, de marzo a septiembre de 2009. Por consiguiente, según Ucrania, las tendencias en 2008 y 2010 no podían atribuirse al recargo temporal.³⁶⁹

7.315. El Japón responde que las Constataciones Fundamentales no contienen ninguna evaluación de los efectos perjudiciales de esos otros factores, y que ese análisis solo se ha presentado en las comunicaciones de Ucrania al Grupo Especial. Mantiene que esas "justificaciones *ex post*" son irrelevantes para el análisis del Grupo Especial.³⁷⁰

7.316. El Grupo Especial comienza recordando que las autoridades competentes, para satisfacer las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4, deben separar y distinguir los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones de los efectos perjudiciales de otros factores que causan daño a la rama de producción nacional al mismo tiempo.³⁷¹ Según el Órgano de Apelación, esto significa, especialmente, que las autoridades competentes están obligadas a "identificar" la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de los factores conocidos distintos del aumento de las importaciones, así como a "explicar" satisfactoriamente la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de esos otros factores, a diferencia de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones.³⁷²

7.317. Por lo que respecta a la explicación requerida, el Órgano de Apelación ha afirmado que las autoridades competentes han de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuye a ese aumento. Esta "explicación debe ser clara e inequívoca. No hay que limitarse a implicar o sugerir una explicación. Tiene que ser una explicación directa formulada en términos expresos."³⁷³

7.318. Como reconoció el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, en el Acuerdo sobre Salvaguardias no se especifica "el método y el enfoque" que los Miembros de la OMC han de elegir para llevar a cabo el proceso de separación de los efectos del aumento de las importaciones y los efectos de los demás factores causales. No obstante, los Miembros están obligados a explicar el método y el proceso que han utilizado para separar y distinguir otros factores causales, y la manera en que se han asegurado de que los efectos perjudiciales derivados de otros factores causales no se incluyeron en la evaluación del daño atribuido al aumento de las importaciones.³⁷⁴

7.319. Con independencia del método utilizado por las autoridades competentes al realizar un análisis de la no atribución, los casos que conllevan una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional deben incluir, a nuestro juicio, una evaluación prospectiva de si otros factores que actualmente causan daño a la rama de producción nacional seguirán causándolo en un futuro muy próximo.

7.320. Por lo que respecta ahora a los hechos de la presente diferencia, señalamos que el informe publicado, es decir, el Aviso de 14 de marzo de 2013, contiene la siguiente declaración relativa a otros factores causales:

³⁶⁸ Declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 75.

³⁶⁹ Declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 76.

³⁷⁰ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 206, 208-219; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 55-58.

³⁷¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 68.

³⁷² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 215.

³⁷³ *Ibid.*, párrafo 217.

³⁷⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 181, 184 y 185.

En el marco de la presente investigación, *algunas partes interesadas alegaron que un deterioro significativo de la producción, el comercio y la situación financiera de la rama de producción nacional se debió, entre otras cosas, a otros factores*, y que el daño grave causado por esos otros factores no debe atribuirse a las pérdidas debidas al aumento de las importaciones.

Con arreglo a las constataciones de la investigación realizada por el Ministerio, el aumento de las importaciones de automóviles de turismo en Ucrania, con independencia del país de origen y de exportación, en relación con la producción y la demanda nacionales, estaba teniendo lugar en condiciones y volúmenes tales que las importaciones amenazaban causar un daño grave a la rama de producción nacional, *que no fueron causados por otros factores*. (sin cursivas en el original)

7.321. Observamos que en el Aviso de 14 de marzo de 2013 se hace referencia a factores causales distintos del aumento de las importaciones que estaban causando daño a la rama de producción nacional al mismo tiempo, pero que esos factores no se identifican.

7.322. Además de una referencia a las opiniones sobre la cuestión presentadas por las partes interesadas solo hay en la sección pertinente del Aviso de 14 de marzo de 2013 otra declaración que alude a "otros factores". En el Aviso de 14 de marzo de 2013 se afirma que "el aumento de las importaciones de automóviles de turismo en Ucrania, con independencia del país de origen y de exportación, en relación con la producción y la demanda nacionales, estaba teniendo lugar en condiciones y volúmenes tales que las importaciones amenazaban causar un daño grave a la rama de producción nacional, *que no fueron causados por otros factores*".³⁷⁵

7.323. Esta frase es algo opaca. Habida cuenta de su estructura y del uso en la versión inglesa del plural "were" (fueron), podría entenderse que sugiere que el aumento de las importaciones no fue causado por otros factores. Al mismo tiempo, la frase en la que se hace referencia a otros factores está situada inmediatamente después de una referencia a la amenaza de daño grave, lo que parece sugerir que la amenaza de daño grave no está causada por los otros factores a que se ha hecho referencia. Contextualmente, parece que la declaración tiene por objeto responder a los argumentos de algunas partes interesadas de que otros factores estaban causando daño. Esas dos posibles interpretaciones nos sugieren que el plural "were" puede representar un error tipográfico o de traducción, y debería leerse como "was" (fue), entendiéndose la frase como una declaración de que la amenaza de daño grave no fue causada por otros factores. No nos parece plausible que las autoridades competentes, en la declaración en cuestión, se estuvieran refiriendo a una determinación de las causas del aumento de las importaciones en lugar de a las causas de la amenaza de daño grave, que constituye el objeto de esta parte del Aviso de 14 de marzo de 2013. No obstante, esto deja aún abierta la cuestión de si las autoridades competentes determinaron: i) que otros factores no estaban amenazando causar un daño grave a la rama de producción nacional al mismo tiempo que el aumento de las importaciones o ii) que otros factores estaban amenazando causar un daño grave al mismo tiempo, pero que parte de la amenaza de daño grave estaba causada únicamente por el aumento de las importaciones. La notificación de Ucrania a la OMC, siete días después de la publicación del Aviso de 14 de marzo de 2013, de su decisión de aplicar una medida de salvaguardia no arroja ninguna luz útil sobre esta cuestión.³⁷⁶

7.324. Por lo que respecta a las interpretaciones alternativas, dada la falta de claridad del Aviso de 14 de marzo de 2013 creemos conveniente examinar el expediente de la investigación, y concretamente las Constataciones Fundamentales, para ver si ayudan a dilucidar la declaración pertinente que figura en el Aviso de 14 de marzo de 2013.

³⁷⁵ Prueba documental JPN-2, página 8. (sin cursivas en el original)

³⁷⁶ El pasaje pertinente dice así: la investigación realizada por el Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio ha demostrado que precisamente las importaciones de automóviles de turismo (con independencia del país de origen y de exportación) en relación con la producción nacional y el consumo interno han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional, *pero que no ha sido causado por el efecto de otros factores* (Prueba documental JPN-7, página 3; sin cursivas en el original).

7.325. Las Constataciones Fundamentales abordan la cuestión de los otros factores que causan daño como sigue:

También se prestó especial atención a la influencia de otros factores; no puede considerarse que el daño causado por esos factores es un daño causado como consecuencia del aumento de las importaciones y las condiciones en que tuvieron lugar. En particular, la repercusión perjudicial de la crisis financiera y económica mundial que dio lugar a una disminución del consumo y a la falta de competitividad de los productos nacionales, y el tipo de derechos adicional del 13% que estuvo en vigor en 2009.

El Ministerio también tuvo en cuenta la opinión de las partes interesadas de que la rama de producción de automóviles ucraniana había disfrutado entre 1997 y 2008 de una ayuda pública específica en forma de exención del pago de derechos de importación, IVA e impuesto sobre la tierra para los fabricantes de automóviles ucranianos, y disfrutado de un tipo preferencial del impuesto sobre la renta en virtud de la Ley de Estímulo de la Fabricación de Automóviles de Ucrania. Al mismo tiempo, la adhesión a la OMC de Ucrania y sus compromisos de reducir el derecho de importación del 25% al 10%, así como la eliminación de la ayuda pública, podrían haber afectado desfavorablemente a la situación financiera de la rama de producción de automóviles nacional, en lugar de que ello fuera una consecuencia del aumento de las importaciones de automóviles en Ucrania. No obstante, 2008 representaba el comienzo del período de la investigación en materia de salvaguardias, y por consiguiente no se consideró adecuado tener en cuenta las tendencias de la rama de producción de automóviles en el período de 10 años precedente.

Los resultados de la crisis mundial son causas objetivas de su influencia en la situación de todas las empresas, incluidos los fabricantes del Producto de que se trata.

En lo tocante al tipo de derechos adicional del 13% en vigor en 2009 cabe destacar que dicho tipo estuvo en vigor en 2009 y no impidió las importaciones del Producto objeto de investigación en Ucrania. Además el tipo de derechos adicional del 13% no era aplicable a las importaciones del Producto en Ucrania si estas procedían de países partes en acuerdos de libre comercio.

Habida cuenta de lo anterior y de los resultados del análisis de la información obtenida en el curso de la investigación en materia de salvaguardias, el Ministerio concluye que hay pruebas y motivos suficientes para que la Comisión examine las propuestas concernientes a la aplicación de medidas de salvaguardia sobre la importación de automóviles de turismo en Ucrania, con independencia del país de origen y de exportación, por un período de tres años.³⁷⁷

7.326. Así pues, las Constataciones Fundamentales identifican tres factores que podrían estar causando o explicarían el empeoramiento en la situación de la rama de producción nacional observado: i) la crisis financiera y económica mundial, con su repercusión desfavorable en el consumo nacional; ii) la falta de competitividad de los productos nacionales, que al parecer se considera posiblemente resultado de, por un lado, la eliminación de la ayuda pública recibida por la rama de producción de automóviles ucraniana entre 1997 y 2008, y, por otro lado, el compromiso de reducir los derechos de importación del 25% al 10% asumido por Ucrania con motivo de su adhesión a la OMC en mayo de 2008; y iii) la eliminación del derecho adicional del 13% que estuvo en vigor seis meses a partir del 7 de marzo de 2009.³⁷⁸

7.327. En relación con esos tres factores, en las Constataciones Fundamentales se afirma que "no puede considerarse que el daño causado por esos factores es un daño causado como consecuencia del aumento de las importaciones y las condiciones en que tuvieron lugar".³⁷⁹ No vemos claramente si esto resume una conclusión a la que llegaron las autoridades competentes o

³⁷⁷ Prueba documental JPN-6 (versión revisada), página 18. (sin cursivas en el original)

³⁷⁸ Prueba documental JPN-28. Respuestas de Ucrania a las preguntas 18 y 60 del Grupo Especial. Respuestas del Japón a las preguntas 18 y 60 del Grupo Especial.

³⁷⁹ Prueba documental JPN-6 (versión revisada), página 18.

simplemente recuerda el criterio jurídico que ha de aplicarse al establecer la relación de causalidad. Además, en las Constataciones Fundamentales tampoco se aclara expresamente si los tres factores estaban causando o amenazando causar un daño grave al mismo tiempo que el aumento de las importaciones.

7.328. Por lo que respecta a la falta de competitividad del producto nacional, en las Constataciones Fundamentales se indica que la reducción del tipo arancelario tras la adhesión de Ucrania a la OMC y la eliminación de la ayuda pública³⁸⁰ "podían" haber afectado desfavorablemente a la situación financiera de la rama de producción nacional, pero después se señala que la ayuda pública terminó antes del comienzo del período de investigación y que en consecuencia no se tuvo en cuenta. Así pues, la falta de competitividad resultante de la eliminación de la ayuda pública no se trató como un factor que estuviera causando daño al mismo tiempo que el aumento de las importaciones. En las Constataciones Fundamentales no se aclara si la reducción del tipo arancelario tras la adhesión de Ucrania a la OMC se tuvo en cuenta en la investigación, o si tuvo o no repercusión en la rama de producción nacional. Por lo que respecta al tipo adicional del 13%, en las Constataciones Fundamentales simplemente se afirma que estuvo en vigor en 2009, y se señala que no puso fin a las importaciones, y también que no se aplicó a las procedentes de países con los que Ucrania tenía acuerdos de libre comercio. Esto puede significar que la eliminación del derecho temporal podría haber tenido alguna repercusión en la rama de producción nacional, pero en las Constataciones Fundamentales se sugiere que esa repercusión no debería sobrestimarse.³⁸¹

7.329. Finalmente, en lo que respecta a la crisis mundial, las Constataciones Fundamentales distan mucho de ser claras. La frase pertinente dice así: "Los resultados de la crisis mundial son causas objetivas de su influencia en la situación de todas las empresas, incluidos los fabricantes del Producto de que se trata".³⁸² Según Ucrania, esto significa que ninguna empresa era inmune a los efectos de la crisis financiera mundial, y que la crisis financiera y económica mundial no podía haber causado el empeoramiento de la situación de los productores nacionales de vehículos automóviles para el transporte de personas, y posibilitado al mismo tiempo un aumento de las importaciones de vehículos automóviles para el transporte de personas en relación con la producción nacional.³⁸³ Posteriormente, Ucrania también observó que la disminución del consumo debida a la crisis financiera mundial "cuenta como 'otro factor'".³⁸⁴ Estimamos que cabe razonablemente entender que la aseveración que figura en las Constataciones Fundamentales significa que la crisis mundial repercutió en todos los sectores de la economía, incluido el de los fabricantes de vehículos automóviles para el transporte de personas. Así pues, parece que en las Constataciones Fundamentales se reconoce que la crisis mundial tuvo alguna repercusión desfavorable en la rama de producción nacional, aunque no se utiliza el término "daño".

7.330. A la luz de lo anteriormente expuesto, nos parece que las Constataciones Fundamentales respaldan la opinión de que las autoridades competentes aceptaron que había al menos otros dos factores -la crisis financiera y económica mundial y el derecho adicional del 13%- que tuvieron una repercusión desfavorable en la rama de producción nacional al mismo tiempo que el aumento de las importaciones. Sin embargo, las Constataciones Fundamentales no son explícitas a este respecto. Lo que parece razonablemente desprenderse de las Constataciones Fundamentales es que las autoridades competentes opinaron que el aumento de las importaciones era una causa independiente de amenaza de daño grave, y que había una repercusión desfavorable inminente en la situación de la rama de producción nacional que solo podía atribuirse al aumento de las importaciones.

³⁸⁰ La ayuda pública finalizó el 31 de diciembre de 2007, como aclaró Ucrania en su respuesta a la pregunta 19 del Grupo Especial.

³⁸¹ En las Constataciones Fundamentales también se afirma que los precios del producto importado objeto de la investigación eran inferiores a los precios del producto nacional de una de las empresas que representaban a la rama de producción nacional. Prueba documental JPN-6 (versión revisada), página 14. A nuestro entender, esto aparentemente indicaría que, en relación con los productos de las otras dos empresas que en las Constataciones Fundamentales se identificaron como constitutivas de la rama de producción nacional, los productos importados eran más caros. De ser así, ello significaría que parte de la rama de producción nacional estaría perdiendo cuota de mercado frente a productos de mayor precio, lo que posiblemente indicaría la existencia de problemas de competitividad del producto nacional en el mercado interno. Como mínimo, esa posibilidad debería haberse analizado en el Aviso de 14 de marzo de 2013.

³⁸² Prueba documental JPN-6 (versión revisada), página 18.

³⁸³ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 164.

³⁸⁴ Respuesta de Ucrania a la pregunta 18 del Grupo Especial.

7.331. Habiendo examinado las Constataciones Fundamentales, opinamos que es razonable entender que en el Aviso de 14 de marzo de 2013 se determina que el aumento de las importaciones estaba causando la amenaza de daño grave junto con otros factores. Basándonos en ello, constatamos, por tanto, que:

- a. en el Aviso de 14 de marzo de 2013 no se identifican otros factores que estuvieran causando daño al mismo tiempo, a pesar de que: i) en el propio Aviso se indica que las partes interesadas registradas habían señalado a la atención esos factores, y ii) en las Constataciones Fundamentales se identifican específicamente esos factores;
- b. en el Aviso de 14 de marzo de 2013 no se identifican la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de cualesquiera factores distintos del aumento de las importaciones;
- c. en el Aviso de 14 de marzo de 2013 no se explica la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de esos otros factores en cuanto que distintos de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones; y
- d. en el Aviso de 14 de marzo de 2013 no se explica el particular método y proceso utilizado por las autoridades competentes para separar y distinguir otros factores causales.

7.332. Es evidente, como se indica en los párrafos 7.316 a 7.319 *supra*, que las autoridades competentes deberían haber identificado y explicado en el informe publicado, en términos claros e inequívocos, la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de esos otros factores en cuanto que distintos de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones, así como el método concreto utilizado para separar y distinguir otros factores causales. Como el Aviso de 14 de marzo de 2013 no satisface ninguno de esos requisitos, concluimos que Ucrania ha actuado de manera incompatible con las obligaciones que le corresponden en virtud de lo dispuesto en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4.

7.333. Dado que las Constataciones Fundamentales abordan los otros factores con más detalle que el Aviso de 14 de marzo de 2013, hacemos hincapié en que nuestra conclusión sobre esta alegación no depende de un análisis de las Constataciones Fundamentales. Hemos hecho referencia a ellas para entender mejor el Aviso de 14 de marzo de 2013, que es el documento pertinente, y cuya deficiencia hemos constatado. De todos modos, en las Constataciones Fundamentales, aunque se identifican otros factores, no se aborda el "alcance" de los efectos perjudiciales de esos otros factores en cuanto que distintos de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones, y tampoco se describe el método utilizado para separar y distinguir otros factores causales.

7.334. Observamos asimismo que conforme a lo dispuesto en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 las autoridades competentes tienen que realizar un análisis de la no atribución "cuando" factores distintos del aumento de las importaciones causen al mismo tiempo daño a la rama de producción nacional. Así pues, si las autoridades competentes determinan que otros factores no están causando daño al mismo tiempo que el aumento de las importaciones, no es preciso realizar un análisis de la no atribución. Como hemos indicado más arriba, no está del todo claro, incluso después de examinar las Constataciones Fundamentales, si las autoridades competentes constataron que había otros factores que causaban daño al mismo tiempo que el aumento de las importaciones, si bien en nuestra opinión esta es la interpretación más razonable del Aviso de 14 de marzo de 2013. No obstante, aun suponiendo que nuestra interpretación del Aviso de 14 de marzo de 2013 fue incorrecta, ello no obraría en menoscabo de nuestra conclusión última de que Ucrania ha actuado de manera incompatible con la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4. Cuando las autoridades competentes determinan que no hay otros factores que causan daño al mismo tiempo que el aumento de las importaciones, o que factores que se aduce causan daño en realidad no lo están causando, esto debe también afirmarse expresamente en el informe publicado, junto con una explicación clara, explícita y adecuada.³⁸⁵ De otro modo sería imposible determinar si el Miembro que impone la medida ha tenido debidamente en cuenta si factores distintos de las importaciones están causando daño a la rama de producción nacional, y, en el caso de que lo haya hecho, si se ha asegurado que ese daño no se atribuya al aumento de las importaciones.

³⁸⁵ Véase el párrafo 7.315 *supra*.

7.5.2 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, los párrafos 1 a), 1 b), 2 a) y 2 c) del artículo 4, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX

7.335. El Grupo Especial procede ahora a abordar el resto de las alegaciones relativas a la determinación de existencia de una relación de causalidad formuladas por el Japón.

7.5.2.1 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 2, los párrafos 1 a), 1 b) y 2 a) del artículo 4, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX

7.336. El Grupo Especial aborda primero, conjuntamente, las alegaciones formuladas por el Japón al amparo del párrafo 1 del artículo 2, los párrafos 1 a), 1 b) y 2 a) del artículo 4, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX.

7.337. El Japón alega que debido a que las autoridades competentes no han i) determinado la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trata y la amenaza de daño grave y ii) realizado un análisis adecuado de la no atribución, Ucrania también ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, los párrafos 1 a), 1 b) y 2 a) del artículo 4 y el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX.³⁸⁶

7.338. Por lo que respecta al análisis de las condiciones de competencia en el mercado interno, el Japón aduce que las autoridades competentes, como parte de su análisis de la relación causal, también tienen que realizar una evaluación de las condiciones de competencia entre los productos importados y los productos nacionales similares o directamente competidores. Mantiene que, entre otros elementos, la evaluación de los precios es un factor importante en lo que respecta a las condiciones de competencia. Alega que ese análisis no se hizo, y que en consecuencia el análisis de la relación de causalidad es incompleto.³⁸⁷

7.339. Ucrania responde a la alegación del Japón principalmente con los mismos argumentos ya esbozados en la sección 7.5.1.1 *supra*. Por lo que respecta al análisis de las condiciones de competencia, aduce que en este caso dichas condiciones eran tales que no cabe duda alguna acerca del efecto directo en términos de ventas y precios entre los dos tipos de productos.³⁸⁸

7.340. El Grupo Especial señala que constató que Ucrania ha actuado de manera incompatible con las obligaciones que le corresponden en virtud del párrafo 2 b) del artículo 4 porque no ha demostrado la existencia de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño o la amenaza de daño sufridos por la rama de producción nacional, y no ha realizado un análisis adecuado de la no atribución. Habida cuenta de ello, no estimamos necesario, a efectos de resolver esta diferencia, formular constataciones adicionales sobre si Ucrania también ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, los párrafos 1 a), 1 b) y 2 a) del artículo 4, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX, incluso en lo tocante a si las autoridades competentes han analizado debidamente, como parte de su análisis de la relación causal, si los productos importados se estaban importando "en condiciones tales" que causaban o amenazaban causar un daño grave, en relación con la exposición que hicieron de la determinación arriba mencionada en su informe publicado. Por consiguiente, aplicamos el principio de economía procesal y declinamos formular constataciones por lo que respecta a estas alegaciones.

7.5.2.2 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4

7.341. El Grupo Especial examina, finalmente, las alegaciones formuladas por el Japón al amparo de la última frase del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.

³⁸⁶ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 288, 292 y 293; segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 226; y respuesta del Japón a la pregunta 105 del Grupo Especial.

³⁸⁷ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 286; declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 93; segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 186-189; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 49.

³⁸⁸ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 160 y 167; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 65; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 66; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 66, 71 y 72.

7.342. El Japón afirma que como el Aviso de 14 de marzo de 2013, es decir, el informe publicado, no contiene explicaciones razonadas y adecuadas sobre la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el supuesto daño grave o la supuesta amenaza de daño grave, ni incluye un análisis adecuado de la no atribución, Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.³⁸⁹

7.343. Ucrania no aborda específicamente las alegaciones formuladas por el Japón al amparo del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 en el contexto de la relación causal.

7.344. El Grupo Especial recuerda que más arriba constató que Ucrania no ha demostrado, mediante explicaciones razonadas y adecuadas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave, y tampoco ha realizado un análisis adecuado de la no atribución. Habida cuenta de ello, no estimamos necesario, a efectos de resolver esta diferencia, formular constataciones adicionales sobre si Ucrania también ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 en relación con la exposición que hizo de la determinación arriba mencionada en su informe publicado. Por consiguiente, aplicamos el principio de economía procesal y declinamos formular constataciones por lo que respecta a estas alegaciones.

7.6 Alegaciones relativas a la aplicación, duración y liberalización de la medida de salvaguardia en litigio

7.345. El Grupo Especial examina ahora las alegaciones relativas a la aplicación, duración y liberalización de la medida de salvaguardia en litigio formuladas por el Japón al amparo del párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 c) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5, los párrafos 1 y 4 del artículo 7, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX.

7.346. El Japón alega que Ucrania ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 c) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5, los párrafos 1 y 4 del artículo 7, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX porque: i) no aplicó la medida de salvaguardia "solo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave"; ii) no aplicó la medida de salvaguardia "solo en la medida necesaria para facilitar el reajuste"; iii) no liberalizó progresivamente la medida de salvaguardia; y iv) no facilitó explicaciones y conclusiones razonadas y adecuadas en su informe publicado.³⁹⁰

7.347. Ucrania mantiene que carece de fundamento la alegación del Japón de que ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 c) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5, los párrafos 1 y 4 del artículo 7, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX por lo que respecta a la imposición de la medida únicamente en lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Sostiene que ha actuado de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5, los párrafos 1 y 4 del artículo 7, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX i) aplicando la medida de salvaguardia solo en la medida necesaria para prevenir la amenaza de daño grave, dado que el nivel del derecho y la duración de la aplicación eran adecuados; ii) aplicando la medida de salvaguardia para facilitar el reajuste; y iii) ejecutando un plan de liberalización progresiva. Además, a juicio de Ucrania, si se tienen en cuenta todos esos factores, su investigación y determinación están en consonancia con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 a) del artículo 4.³⁹¹

7.348. El Grupo Especial comienza su análisis con la alegación formulada por el Japón al amparo de la primera frase del párrafo 4 del artículo 7. Esa alegación concierne a un requisito sustantivo -el requisito de liberalizar progresivamente, a intervalos regulares, una medida de salvaguardia- que es por su naturaleza distinto de los impuestos por el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7, que conciernen a la idoneidad de la medida de salvaguardia de que se trata en términos de su naturaleza y su duración.

³⁸⁹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 294; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 224.

³⁹⁰ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 297 y 312; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 227.

³⁹¹ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 198 y 199; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 75; y segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafos 75 y 76.

7.6.1 Alegación al amparo de la primera frase del párrafo 4 del artículo 7

7.349. La primera frase del párrafo 4 del artículo 7 dispone lo siguiente:

A fin de facilitar el reajuste en una situación en que la duración prevista de una medida de salvaguardia notificada de conformidad con las disposiciones del párrafo 1 del artículo 12 sea superior a un año, el Miembro que aplique la medida la liberalizará progresivamente, a intervalos regulares, durante el período de aplicación.

7.350. El párrafo 2 del artículo 12 establece un requisito procesal relacionado con ese requisito sustantivo. Conforme al párrafo 2 del artículo 12, al hacer las notificaciones obligatorias al Comité de Salvaguardias de la OMC en virtud del párrafo 1 del artículo 12³⁹², el Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia, entre otras cosas:

[P]roporcionará al Comité de Salvaguardias toda la información pertinente, que incluirá ... [un] calendario para su liberalización progresiva.

7.351. El Japón sostiene que Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 4 del artículo 7 porque no liberalizó progresivamente la medida de salvaguardia. Según el Japón, la primera frase del párrafo 4 del artículo 7 contempla la liberalización progresiva como un medio para alcanzar el objetivo de facilitar el reajuste. A juicio del Japón, la liberalización progresiva es un requisito imperativo cuya satisfacción debe preverse en conjunción con la medida de salvaguardia durante la aplicación de esta última. El Japón sostiene, además, que la obligación de prever la liberalización progresiva presentando un calendario pertinente tiene que satisfacerse antes de aplicar una medida de salvaguardia. Según el Japón, el texto del párrafo 2 del artículo 12 confirma esa interpretación. El Japón mantiene que las prescripciones del párrafo 4 del artículo 7 y el párrafo 2 del artículo 12 están intrínsecamente vinculadas, y que el párrafo 2 del artículo 12 proporciona el contexto necesario para una interpretación correcta del alcance de la obligación establecida en el párrafo 4 del artículo 7, en particular con objeto de determinar "cuándo" esa obligación tiene que satisfacerse.³⁹³

7.352. Por lo que respecta a la medida de salvaguardia en litigio, el Japón afirma que Ucrania la introdujo por un período de tres años, pero no previó su liberalización progresiva cuando la impuso en virtud del Aviso de 14 de marzo de 2013. Reconoce que las autoridades competentes de Ucrania previeron la liberalización progresiva de la medida de salvaguardia mediante la decisión de 12 de febrero de 2014 de la Comisión.³⁹⁴ A juicio del Japón, esa decisión *a posteriori* no hace que la medida de salvaguardia en litigio sea compatible con el párrafo 4 del artículo 7. Por tanto, alega que Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 4 del artículo 7 al no haber liberalizado progresivamente su medida de salvaguardia.³⁹⁵

7.353. Ucrania reconoce que el párrafo 4 del artículo 7 requiere que el Miembro de que se trate liberalice progresivamente una medida de salvaguardia impuesta por una duración superior a un año. Considera que la referencia del Japón al artículo 12 es irrelevante por lo que respecta a esta alegación en particular, ya que el párrafo 4 del artículo 7 impone una obligación sustantiva de liberalizar una medida a intervalos regulares, mientras que el artículo 12 articula requisitos en materia de notificación. Según Ucrania, las obligaciones establecidas en el párrafo 4 del artículo 7 y el párrafo 2 del artículo 12, aunque están relacionadas, son distintas, porque la obligación sustantiva de liberalizar una medida de salvaguardia solo requiere que se elabore y después se

³⁹² El texto del párrafo 1 del artículo 12 figura en el párrafo 7.454 *infra*.

³⁹³ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 296, 304 y 305; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 239, 241 y 244.

³⁹⁴ Aviso de liberalización de medidas de salvaguardia sobre la importación en Ucrania de automóviles de turismo con independencia del país de origen y de exportación (Prueba documental JPN-8); documento G/SG/N/8/UKR/3/Suppl.1-G/SG/N/10/UKR/3/Suppl.2-G/SG/N/11/UKR/3/Suppl.1 de la OMC, Notificación de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativa a la constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones; Notificación de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias cuando se adopte la decisión de aplicar una medida de salvaguardia; Notificación en virtud de la nota 2 al artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias (Prueba documental JPN-9).

³⁹⁵ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 305; declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 97; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 242, 243 y 244.

ejecute un plan, mientras que el momento en que debe notificarse el calendario es una obligación que tiene que abordarse por separado en el marco del párrafo 2 del artículo 12.³⁹⁶

7.354. Ucrania sostiene que satisfizo el requisito establecido en el párrafo 4 del artículo 7 ejecutando un plan de liberalización progresiva. Según Ucrania, su decisión sobre la liberalización se publicó y se notificó inmediatamente al Comité de Salvaguardias de la OMC el 28 de marzo de 2014, y el plan notificado preveía una reducción gradual del nivel de los derechos una vez transcurridos 12 meses de ejecución, y de nuevo después de 24 meses. Ucrania mantiene que al haber elaborado, ejecutado y notificado ese plan ha satisfecho la obligación que le corresponde en virtud del párrafo 4 del artículo 7.³⁹⁷

7.355. El Grupo Especial recuerda que con arreglo al párrafo 4 del artículo 7 la obligación de liberalizar progresivamente a intervalos regulares se aplica a las medidas de salvaguardia de una duración prevista de más de un año. En el caso de la medida de salvaguardia en litigio, Ucrania notificó una duración prevista de tres años.³⁹⁸ Por tanto, es evidente que la obligación de liberalizar progresivamente es aplicable a la medida de salvaguardia en cuestión.

7.356. El Japón alega que Ucrania había infringido el párrafo 4 del artículo 7 cuando el 26 de marzo de 2014 el OSD estableció este Grupo Especial. El expediente indica que las autoridades competentes de Ucrania publicaron y notificaron por primera vez un calendario de liberalización dos días después, el 28 de marzo de 2014.³⁹⁹ El calendario de liberalización prevé una reducción en dos etapas de los tipos de derechos aplicables. La reducción inicial entraría en vigor en un plazo de 12 meses a contar desde la fecha de introducción de la medida de salvaguardia (14 de abril de 2013), es decir, a mediados de abril de 2014;⁴⁰⁰ un año más tarde, es decir, a mediados de abril de 2015, entraría en vigor una nueva reducción. Así pues, en la fecha de establecimiento de este Grupo Especial la liberalización de la medida de salvaguardia no había tenido lugar ni se había anunciado públicamente ni notificado a la OMC, si bien esos trámites se cumplimentaron poco después.

7.357. La primera cuestión que plantea la alegación del Japón es si Ucrania ha actuado de manera incompatible con el párrafo 4 del artículo 7 porque no previó un calendario para su liberalización progresiva antes de aplicar su medida de salvaguardia. El Japón aduce que la obligación de liberalizar progresivamente una medida de salvaguardia solo puede satisfacerse si antes de la aplicación de la medida se ha previsto un calendario para su liberalización progresiva. Ucrania, sin embargo, considera que la obligación de notificar un calendario para la liberalización progresiva es distinta de la obligación sustantiva de liberalizar progresivamente una medida de salvaguardia enunciada en el párrafo 4 del artículo 7.⁴⁰¹

³⁹⁶ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 188 y 189; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 73; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 74; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 88.

³⁹⁷ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 178, 179 y 194; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 73; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 74; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 89.

³⁹⁸ Documento G/SG/N/8/UKR/3-G/SG/N/10/UKR/3-G/SG/N/11/UKR/3 de la OMC, Notificación de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativa a la constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones; Notificación de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias; Notificación en virtud de la nota 2 al artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias (Prueba documental JPN-7), página 4.

³⁹⁹ El calendario de liberalización entró en vigor en la fecha de su publicación. Señalamos asimismo que el calendario, aunque se adoptó el 12 de febrero de 2014, no se publicó hasta el 28 de marzo de 2014, es decir, después del establecimiento de este Grupo Especial.

⁴⁰⁰ Respuesta de Ucrania a la pregunta 98 del Grupo Especial.

⁴⁰¹ Los Estados Unidos consideran que el párrafo 4 del artículo 7 y el párrafo 2 del artículo 12 contienen obligaciones diferenciadas, y que una infracción del párrafo 2 del artículo 12 no da lugar necesariamente a una infracción consiguiente del párrafo 4 del artículo 7. La Unión Europea, sin embargo, considera que si la notificación en virtud del párrafo 2 del artículo 12 no incluye un calendario para la liberalización progresiva, y la medida de salvaguardia en litigio nada dice al respecto, las pruebas respaldarían la opinión de que no se ha previsto, no ha tenido lugar, ni está teniendo lugar una liberalización progresiva. Véase la respuesta de la Unión Europea en calidad de tercero a la pregunta 24 del Grupo Especial; y la respuesta de los Estados Unidos en calidad de tercero a la pregunta 24 del Grupo Especial.

7.358. La primera cláusula de la primera frase del párrafo 4 del artículo 7 hace referencia a las situaciones "en que la duración prevista de una medida de salvaguardia notificada de conformidad con las disposiciones del párrafo 1 del artículo 12 sea superior a un año". Así pues, contiene una referencia a la notificación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12. Estimamos, no obstante, que la expresión "notificada" que figura en esa frase guarda relación con "la duración prevista" de una medida de salvaguardia, y no se refiere a la notificación de un calendario para la liberalización progresiva. Como hemos explicado, la frase citada limita la aplicación de la obligación de liberalizar establecida en el párrafo 4 del artículo 7 a las medidas de salvaguardia cuya duración prevista sea superior a un año. También aclara, a nuestro juicio, que la "duración prevista" en que debe basarse la determinación de si el párrafo 4 del artículo 7 es aplicable es la duración que ha sido "notificada" al Comité de Salvaguardias de la OMC. Así pues, consideramos que la referencia a la notificación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12 tiene que entenderse en ese contexto. De hecho, merece la pena señalar que en la segunda cláusula de la primera frase del párrafo 4 del artículo 7 se hace referencia a la obligación de liberalizar progresivamente a intervalos regulares, y que en esa cláusula no hay una referencia análoga a la notificación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12. La segunda cláusula de la primera frase no dice que una medida de salvaguardia tiene que liberalizarse progresivamente a intervalos regulares en la forma "notificada de conformidad con las disposiciones del párrafo 1 del artículo 12". A nuestro juicio, la notable ausencia de una referencia, en la segunda cláusula de la primera frase del párrafo 4 del artículo 7, a una notificación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12, especialmente a la luz de la referencia que figura en la primera cláusula, da a entender que la falta de notificación de un calendario de liberalización progresiva antes de aplicar una medida de salvaguardia no da necesariamente lugar a una incompatibilidad con el párrafo 4 del artículo 7. Tampoco vemos ninguna razón para concluir que se produciría necesariamente una infracción del párrafo 4 del artículo 7 si el calendario no se ha puesto a disposición de un modo distinto a la notificación en virtud del párrafo 1 del artículo 12.

7.359. Convenimos, desde luego, en que poner a disposición con antelación un calendario ayudaría mucho a los Miembros exportadores a supervisar el cumplimiento del párrafo 4 del artículo 7 por el Miembro importador, ya que sabrían cuándo debían esperar que la liberalización progresiva se produjera, y en qué consistiría esa liberalización progresiva. También les permitiría exponer sus posibles preocupaciones en una etapa temprana, e incluso les daría la posibilidad, en las consultas contempladas en el párrafo 3 del artículo 12⁴⁰², de procurar que se introdujeran cambios en el calendario, cuando este ha sido debidamente notificado de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12. Un calendario previsto con antelación también proporcionaría a los exportadores seguridad y previsibilidad por lo que respecta a las futuras condiciones de acceso al mercado del Miembro que aplica una medida de salvaguardia.

7.360. Cabe destacar, sin embargo, que un Miembro puede, a nuestro juicio, cumplir la obligación que le corresponde en virtud del párrafo 4 del artículo 7 aunque no haya previsto con antelación un calendario para la liberalización progresiva. El párrafo 4 del artículo 7 es una disposición sustantiva que requiere la liberalización efectiva de la medida. El mero hecho de que un Miembro no haya previsto un calendario para esa liberalización no impide que ese Miembro adopte pese a ello las medidas de liberalización requeridas. No vemos en el párrafo 4 del artículo 7 nada que prohíba a un Miembro adoptar medidas de liberalización de conformidad con una decisión de fecha posterior a la de aplicar una medida de salvaguardia.⁴⁰³ Además, como indicamos más abajo⁴⁰⁴, nuestra conclusión no priva de eficacia al párrafo 4 del artículo 7, ya que sigue siendo posible, incluso a falta de un calendario previsto con antelación, que una parte reclamante demuestre y un grupo especial determine que un Miembro ha actuado de manera incompatible con el párrafo 4 del artículo 7 al no haber liberalizado progresivamente en la práctica su medida de salvaguardia.

⁴⁰² El texto del párrafo 3 del artículo 12 figura en el párrafo 7.524 *infra*.

⁴⁰³ Aparentemente, la Unión Europea y los Estados Unidos también discrepan del argumento del Japón sobre "una decisión *a posteriori*" de Ucrania. Tanto los Estados Unidos como la Unión Europea convienen en que no hay en el párrafo 4 del artículo 7 nada que impida proceder a la liberalización mediante una decisión de fecha posterior a la de la decisión inicial de imponer una medida de salvaguardia. Véase la respuesta de la Unión Europea en calidad de tercero a la pregunta 24 del Grupo Especial; y la respuesta de los Estados Unidos en calidad de tercero a la pregunta 24 del Grupo Especial.

⁴⁰⁴ Véase el párrafo 7.362.

7.361. Basándonos en lo anterior, rechazamos el argumento del Japón de que el hecho de que no se haya previsto un calendario antes de aplicar una medida de salvaguardia demuestra por sí mismo que un Miembro ha actuado de manera incompatible con el párrafo 4 del artículo 7.

7.362. La segunda cuestión que plantea la alegación del Japón es si Ucrania ha actuado de manera incompatible con el párrafo 4 del artículo 7 porque en la fecha de establecimiento de este Grupo Especial no había liberalizado la medida de salvaguardia.⁴⁰⁵ Recordamos que el requisito pertinente es que se liberalice "a intervalos regulares, durante el período de aplicación". Por "regular" (regular) se entiende "*recurring or repeated at fixed times, recurring at short uniform intervals*" (recurrente o repetido, en momentos fijos, recurrente a cortos intervalos uniformes).⁴⁰⁶ Aplicando esa definición en el contexto específico del párrafo 4 del artículo 7, estimamos que los intervalos de liberalización regulares son intervalos uniformes, es decir, intervalos que están separados por igual en el tiempo. Encontramos también apoyo para esa opinión en la referencia del propio párrafo 4 del artículo 7 a la finalidad del requisito en cuestión, que es "facilitar el reajuste". Una liberalización progresiva que tiene lugar a intervalos iguales a lo largo del período de aplicación facilita el reajuste de la rama de producción nacional exponiéndola a una mayor competencia extranjera con arreglo a una pauta que permite -y obliga- a la rama de producción a ajustarse a cada etapa de esa liberalización y a prepararse para la siguiente, a intervalos temporales iguales. La obligación de liberalización progresiva también impide especialmente que el Miembro importador difiera la liberalización, es decir, no adopte ninguna medida de liberalización hasta una etapa tardía del período de aplicación de una medida de salvaguardia. Demorar de ese modo la liberalización crearía un desincentivo para que la rama de producción nacional hiciera esfuerzos adecuados para reajustarse desde el comienzo del período de aplicación, aumentando así la protección y reduciendo la presión para ajustarse a la competencia de las importaciones.

7.363. El párrafo 4 del artículo 7 no establece requisitos o directrices relativos a la magnitud adecuada de los intervalos regulares. La única limitación que impone es que los intervalos sean tales que "faciliten el reajuste" de la rama de producción nacional. En el presente caso, Ucrania decidió liberalizar progresivamente la medida que iba a aplicarse durante tres años una vez transcurridos 12 y 24 meses, es decir, a intervalos regulares de 12 meses.⁴⁰⁷ A nuestro juicio, para una medida de salvaguardia con una duración prevista de 36 meses la liberalización una vez transcurridos 12 y 24 meses no parece irrazonable.⁴⁰⁸ Esa liberalización en dos etapas garantiza una liberalización que es no solo regular, así como progresiva, sino también idónea para facilitar el reajuste de la rama de producción nacional al aumentar su exposición a la competencia extranjera.

7.364. Además, como no hay en el Acuerdo sobre Salvaguardias nada que obligara a Ucrania a haber iniciado la liberalización progresiva de su medida de salvaguardia en un momento dado, el hecho de que la liberalización no hubiera tenido lugar en la fecha de establecimiento de este Grupo Especial no lleva por sí mismo a concluir que Ucrania no liberalizó su medida de salvaguardia a intervalos regulares.

7.365. Por todas las razones arriba expuestas concluimos, en consecuencia, que en la fecha de establecimiento de este Grupo Especial Ucrania no había actuado de manera incompatible con la primera frase del párrafo 4 del artículo 7 por no haber liberalizado progresivamente la medida de salvaguardia en litigio.

⁴⁰⁵ El Japón reconoce que Ucrania notificó posteriormente un calendario de liberalización, que presentó como Pruebas documentales JPN-8 y JPN-9. Recordamos que tenemos que evaluar la situación tal como era en la fecha de establecimiento del Grupo Especial. Véanse, por ejemplo, los informes del Órgano de Apelación, *CE - Banano III (párrafo 5 del artículo 21 - Ecuador II)/CE - Banano III (párrafo 5 del artículo 21 - Estados Unidos)*, párrafo 273; e informe del Grupo Especial, *México - Impuestos sobre los refrescos*, párrafo 8.144.

⁴⁰⁶ *The Shorter Oxford Dictionary* (2007), volumen 2, página 2514.

⁴⁰⁷ No entendemos que el Japón aduce, en relación con la medida de salvaguardia en litigio, que los lapsos escogidos por Ucrania eran indebidamente largos. De todos modos, el Japón no ha explicado por qué en este caso debería considerarse que los lapsos de 12 meses eran demasiado largos.

⁴⁰⁸ En las diferencias en materia de salvaguardias sustanciadas hasta la fecha no se ha impugnado la liberalización progresiva a lapsos regulares de 12 meses para medidas de salvaguardia de una duración similar. Véanse, por ejemplo, los informes del Grupo Especial, *Argentina - Duraznos en conserva* (concerniente a una medida de salvaguardia con una duración de tres años); y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* (concerniente a medidas de salvaguardia con una duración de tres años y un día).

7.6.2 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 c) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5, el párrafo 1 del artículo 7, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX

7.366. El Grupo Especial procede ahora a abordar el resto de este grupo de alegaciones. Comenzamos por las formuladas al amparo del párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7, para pasar después a las formuladas al amparo del párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX, antes de examinar las formuladas por el Japón al amparo del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.

7.6.2.1 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7

7.367. El Grupo Especial observa que el Japón formula dos alegaciones diferenciadas al amparo del párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7. La primera se basa en ambas disposiciones y guarda relación con si la medida de salvaguardia de Ucrania se aplica "en la medida necesaria para facilitar el reajuste"; la segunda alegación se basa únicamente en el párrafo 1 del artículo 5 y guarda relación con si la medida de salvaguardia se aplica "en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave". Abordaremos sucesivamente esas alegaciones.

7.368. Antes de seguir adelante señalamos que el Japón, en su segunda comunicación escrita, aparentemente afirma que, como la duración de la medida de salvaguardia de Ucrania se había fijado teniendo en cuenta "la totalidad del daño grave", esa duración excede de lo permitido por el párrafo 1 del artículo 7.⁴⁰⁹ Sin embargo, el Japón no hizo ninguna referencia específica al párrafo 1 del artículo 7, y mucho menos alegó que se había producido una infracción de esa disposición, en la conclusión de la sección pertinente de la segunda comunicación escrita o en alguna otra comunicación. Por consiguiente, estimamos que el Japón no ha presentado debidamente una alegación al amparo del párrafo 1 del artículo 7 relativa a "la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave".

7.6.2.1.1 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7 concernientes a "la medida necesaria para facilitar el reajuste"

7.369. El Grupo Especial recuerda que la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 dispone que:

Un Miembro solo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

7.370. Por su parte, el párrafo 1 del artículo 7 dispone que:

Un Miembro aplicará medidas de salvaguardia únicamente durante el período que sea necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Ese período no excederá de cuatro años, a menos que se prorrogue de conformidad con el párrafo 2.

7.371. El Japón observa que el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7 disponen expresamente que las medidas de salvaguardia solo se aplicarán "en la medida necesaria para facilitar el reajuste". Alega que Ucrania actuó de manera incompatible con esas disposiciones porque el Aviso de 14 de marzo de 2013 no previó la liberalización progresiva de la medida de salvaguardia, que es necesaria "para facilitar el reajuste". Según el Japón, el párrafo 4 del artículo 7 contempla la liberalización progresiva como un medio para facilitar el reajuste. A juicio del Japón, la liberalización progresiva es un requisito imperativo para facilitar el reajuste cuya satisfacción debe preverse en conjunción con las medidas de salvaguardia durante la aplicación de estas últimas.⁴¹⁰

7.372. Ucrania mantiene que en su investigación y determinación actuó de manera compatible con el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7 porque aplicó la medida de salvaguardia para facilitar el reajuste en todos los aspectos pertinentes: el nivel del derecho, la duración de la medida y la liberalización progresiva sujeta a un calendario. Aduce que el nivel del derecho, la

⁴⁰⁹ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 234.

⁴¹⁰ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 309; declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 97; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 244.

duración de la medida y la liberalización de la medida están destinados a facilitar el reajuste de la rama de producción nacional en cuanto que la medida de salvaguardia facilita el proceso de reajuste económico a la competencia extranjera.⁴¹¹

7.373. El Grupo Especial observa que el Japón basa sus alegaciones relativas a "la medida necesaria para facilitar el reajuste" en su alegación separada de que Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 4 del artículo 7 porque no liberalizó progresivamente la medida de salvaguardia. En la sección inmediatamente anterior hemos constatado que cuando este Grupo Especial se estableció Ucrania no estaba actuando de manera incompatible con la primera frase del párrafo 4 del artículo 7. Señalamos asimismo que las autoridades competentes de Ucrania publicaron y notificaron un calendario de liberalización el 28 de marzo de 2014.

7.374. Al examinar las alegaciones formuladas al amparo del párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7 observamos que las razones que hemos expuesto en la sección anterior en apoyo de nuestra interpretación del párrafo 4 del artículo 7 son igualmente aplicables, *mutatis mutandis*, al párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7.⁴¹² Por consiguiente, no aceptamos el argumento del Japón de que el hecho de que no se hubiera previsto un calendario antes de aplicar una medida de salvaguardia demuestra por sí solo que un Miembro ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7. Tampoco creemos que Ucrania haya actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7 porque en la fecha de establecimiento de este Grupo Especial todavía no había liberalizado progresivamente la medida de salvaguardia en litigio. Como se indica más arriba, no hay nada que obligue a Ucrania a haber comenzado la liberalización en un momento dado.⁴¹³ Observamos, por último, que de todos modos no nos parece nada claro cómo el hecho de no haber dispuesto lo necesario para la liberalización progresiva daría lugar a una infracción del párrafo 1 del artículo 7. A nuestro entender, la obligación de liberalizar progresivamente una medida de salvaguardia establecida en la primera frase del párrafo 4 del artículo 7 solo es aplicable a medidas cuya duración, notificada de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12, es superior a un año. Así pues, la primera frase del párrafo 4 del artículo 7 da por sentado que la duración de una medida de salvaguardia ha sido notificada y es superior a un año. El hecho de que un Miembro no prevea la liberalización progresiva de una medida notificada no demuestra que la duración de la medida sea excesiva y que el Miembro de que se trata está, por tanto, incumpliendo su obligación de aplicar su medida de salvaguardia únicamente durante el tiempo necesario para facilitar el reajuste.

7.375. Basándonos en las consideraciones arriba expuestas, concluimos que el Japón no ha establecido que Ucrania ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7 porque no dispuso lo necesario para la liberalización progresiva de la medida de salvaguardia.

7.6.2.1.2 Alegación en el marco del párrafo 1 del artículo 5 concerniente a la necesidad de "prevenir o reparar el daño grave"

7.376. El Grupo Especial procede ahora a examinar la alegación del Japón, en el marco del párrafo 1 del artículo 5, de que las medidas de salvaguardia deben aplicarse únicamente en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave.

7.377. El Japón alega que Ucrania ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 porque no aplicó la medida de salvaguardia "solo ... en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave". En primer lugar, aduce que Ucrania erró en su análisis de la relación causal y la no atribución al fijar el tipo de derechos y la duración de la medida de salvaguardia de una forma que también englobaba el daño atribuido a factores distintos del aumento de las importaciones. Remitiéndose a las constataciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*, el Japón aduce que la prescripción relativa a la "no atribución" del párrafo 2 b) del artículo 4 ofrece el contexto necesario para la aplicación del párrafo 1 del artículo 5 y establece un punto de referencia sobre la base del cual las autoridades competentes

⁴¹¹ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 195 y 196; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 74; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafos 75 y 76; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 90 y 91.

⁴¹² Véase el párrafo 7.356 *supra*.

⁴¹³ Véanse los párrafos 7.361-7.363 *supra*.

deben determinar el alcance admisible de sus medidas de salvaguardia. El Japón sostiene que debe constatar que el tipo de derechos aplicado por Ucrania excede de lo necesario para prevenir o reparar un daño grave a la rama de producción nacional. A juicio del Japón, en la medida en que el tipo de derechos aplicado era "suficiente para reparar la totalidad del daño grave", Ucrania ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 5, porque la propia Ucrania reconoció, en sus Constataciones Fundamentales, que al menos parte del daño había sido causado por otros factores.⁴¹⁴

7.378. El Japón mantiene asimismo que Ucrania no aclaró por qué y cómo su concesión arancelaria le impedía adoptar medidas para contrarrestar el cambio generado por la evolución imprevista de las circunstancias, y en consecuencia no estableció que la medida de salvaguardia se aplicó únicamente en la medida necesaria para prevenir o reparar ese daño grave. Por último, el Japón mantiene que no puede considerarse que la medida de salvaguardia se aplicó "solo ... en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave", porque Ucrania no aplicó la medida hasta abril de 2013, y lo hizo sobre la base de un análisis de las importaciones y de la situación de la rama de producción concerniente al período anterior a 2011.⁴¹⁵

7.379. Ucrania replica que actuó de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 porque su medida de salvaguardia se impuso estrictamente en la medida necesaria para prevenir la amenaza de daño grave. Además, por lo que respecta al primer argumento del Japón, Ucrania mantiene que cuando fijó el nivel del derecho tuvo en cuenta el grado de repercusión causal del aumento de las importaciones en el daño grave a la rama de producción nacional. Sostiene que era adecuado aplicar un tipo de derechos suficiente para reparar la totalidad del daño grave que el aumento de las importaciones amenazaba causar.⁴¹⁶

7.380. El Grupo Especial observa que la alegación formulada por el Japón al amparo del párrafo 1 del artículo 5 guarda relación con la naturaleza y el nivel de la medida de salvaguardia que Ucrania optó específicamente por aplicar, así como con el momento de su aplicación. Habida cuenta de nuestras constataciones *supra* de que la medida de salvaguardia de Ucrania es incompatible con los artículos 2 y 4, y de que en consecuencia Ucrania carecía de fundamentos jurídicos para aplicar su medida de salvaguardia, no estimamos necesario, a efectos de resolver esta diferencia, formular constataciones adicionales sobre si Ucrania, al aplicar la medida en litigio, también ha actuado de manera incompatible con las obligaciones que le corresponden en virtud del párrafo 1 del artículo 5. Por consiguiente, aplicamos el principio de economía procesal y no formulamos constataciones por lo que respecta a esta alegación.

7.6.2.2 Alegaciones al amparo del párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX

7.381. El Japón formuló también alegaciones al amparo del párrafo 1 a) del artículo 11⁴¹⁷ y el párrafo 1 a) del artículo XIX⁴¹⁸ en relación con la aplicación y la duración de la medida de salvaguardia en litigio. El Japón sostiene que Ucrania no aplicó su medida de salvaguardia "solo ... en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave", y en consecuencia actuó de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX.⁴¹⁹

⁴¹⁴ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 146, 147 y 300; declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 95; segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 229-233 y 235; declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 64 y 65; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 253 y 260.

⁴¹⁵ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 148 y 301; declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 96; segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 236 y 237; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 66.

⁴¹⁶ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 192 y 194; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 71 y 72; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafos 71-73; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 80.

⁴¹⁷ El texto del párrafo 1 a) del artículo 11 figura en el párrafo 7.106.

⁴¹⁸ Recordamos que el párrafo 1 a) del artículo XIX, en la parte pertinente, dispone que "dich[o Miembro] 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".

⁴¹⁹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 302; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 238.

7.382. Ucrania responde que las alegaciones formuladas por el Japón al amparo del párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX, en cuanto que guardan relación con la aplicación de su medida de salvaguardia al nivel escogido y para la duración prevista deben rechazarse, porque Ucrania tuvo en cuenta el nivel de repercusión causal del aumento de las importaciones en la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional cuando fijó el nivel del derecho, la duración de la medida y el plan de liberalización progresiva de la medida. Por consiguiente, solicita al Grupo Especial que rechace esas alegaciones.⁴²⁰

7.383. El Grupo Especial recuerda sus constataciones *supra* de que la medida de salvaguardia de Ucrania es incompatible con los artículos 2 y 4, y que en consecuencia Ucrania carece de fundamentos jurídicos para aplicar su medida de salvaguardia. Habida cuenta de ello, no estimamos necesario, a efectos de resolver esta diferencia, formular constataciones adicionales sobre si Ucrania, al aplicar la medida de salvaguardia en litigio, también ha actuado de manera incompatible con las obligaciones que le corresponden en virtud del párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 1 a) del artículo XIX. Por consiguiente, aplicamos el principio de economía procesal y no formulamos constataciones por lo que respecta a estas alegaciones.

7.6.2.3 Alegaciones al amparo de la última frase del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4

7.384. El Grupo Especial examina ahora las alegaciones formuladas por el Japón al amparo de la última frase del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.

7.385. El Japón mantiene que Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 porque en su Aviso de 14 de marzo de 2013 no proporcionó i) un calendario para la liberalización progresiva y ii) explicaciones razonadas y adecuadas sobre por qué su medida de salvaguardia es "necesaria para prevenir o reparar el daño grave".⁴²¹ Por lo que respecta al hecho de que no se proporcionara un calendario para la liberalización progresiva, el Japón sostiene que un calendario para la liberalización progresiva constituye una "cuestión pertinente de hecho y de derecho" en el sentido del párrafo 1 del artículo 3, y en consecuencia debe formar parte del informe publicado por las autoridades competentes. Considera que, de manera análoga, la falta de un calendario para la liberalización progresiva también constituye una infracción del párrafo 2 c) del artículo 4, que requiere que se publique un análisis detallado del caso, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados.⁴²²

7.386. Ucrania mantiene que no ha actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 porque en el Aviso de 14 de marzo de 2013 se tenían en cuenta todos los factores pertinentes.⁴²³

7.387. El Grupo Especial señala que el primer fundamento en el que el Japón apoya su alegación concierne al hecho indiscutido de que Ucrania no presentó en su Aviso de 14 de marzo de 2013 un calendario para la liberalización progresiva. El Japón aduce a ese respecto que un calendario para la liberalización progresiva constituye una "cuestión pertinente de hecho y de derecho" en el sentido del párrafo 1 del artículo 3, y, en consecuencia, debe figurar en el informe publicado. Al examinar esta cuestión recordamos, para empezar, que el párrafo 1 del artículo 3 requiere que se publique un informe "en el que [las autoridades competentes] enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". Por tanto, el informe debe abarcar las cuestiones pertinentes con respecto a las cuales las autoridades competentes hacen constataciones y llegan a conclusiones fundamentadas. Observamos asimismo que el artículo 3 se titula "Investigación". El párrafo 2 a) del artículo 4 aclara que las investigaciones en materia de salvaguardias sirven para "determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción

⁴²⁰ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 191 y 199; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 70 y 75; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafos 71 y 76; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 79 y 91.

⁴²¹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 311; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 245.

⁴²² Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 245.

⁴²³ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 198; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 75; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 76; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 91.

nacional a tenor del ... Acuerdo".⁴²⁴ La palabra "determinar" confirma que las autoridades competentes están obligadas a hacer determinaciones o a llegar a "constataciones" y "conclusiones fundamentadas" sobre las cuestiones que han de investigarse. Esas cuestiones -si ha habido un aumento de las importaciones, un daño grave o una amenaza de daño grave, y una relación causal-, conciernen todas a si hay un fundamento jurídico para aplicar una medida de salvaguardia, y, en su caso, qué tipo de medida. En contraste, el establecimiento de un calendario para la liberalización progresiva a intervalos regulares no es una cuestión que por su propia naturaleza requiera una "investigación" que culmine en "constataciones" y "conclusiones fundamentadas". Además, la cuestión de la liberalización no está directamente vinculada con si hay un fundamento fáctico y jurídico suficiente para aplicar una medida de salvaguardia en particular. Tampoco la decisión de las autoridades competentes sobre esa cuestión está regulada por las constataciones y conclusiones sobre las cuestiones que han de investigarse.

7.388. Un examen del párrafo 2 c) del artículo 4 suscita dudas similares sobre la alegación del Japón. Dicho artículo requiere la publicación de un "análisis detallado del caso objeto de investigación" y una "demostración" de la pertinencia de los "factores examinados". Como ya hemos explicado, cómo y cuándo se debe liberalizar una medida de salvaguardia no son cuestiones que tengan que examinarse y decidirse en la investigación subyacente en la decisión de imponer una salvaguardia, sino que se plantean después, y están sujetas a distintas disposiciones reguladoras del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.389. Reconocemos que el párrafo 2 del artículo 12 identifica el calendario para la liberalización progresiva como "información pertinente" que tiene que notificarse de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 al adoptar una decisión de aplicar una medida de salvaguardia. Esto confirma que el calendario es "información" pertinente que los Miembros han de recibir.⁴²⁵ No demuestra, sin embargo, que el calendario es una "cuestión pertinente de hecho y de derecho" que las autoridades competentes tienen primero que investigar y sobre la cual deben llegar a "constataciones" y "conclusiones fundamentadas" o presentar un análisis detallado y una demostración.

7.390. Habida cuenta de lo anterior, no vemos motivos para interpretar que la última frase del párrafo 1 del artículo 3 o el párrafo 2 c) del artículo 4 requieren que el informe publicado, o el análisis y la demostración, contengan un calendario para la liberalización progresiva de la medida a intervalos regulares. Por consiguiente, concluimos que Ucrania no actuó de manera incompatible con la última frase del párrafo 1 del artículo 3 o el párrafo 2 c) del artículo 4 al no haber presentado un calendario para la liberalización progresiva en su Aviso de 14 de marzo de 2013.

7.391. Pasamos ahora al segundo fundamento invocado en la alegación del Japón. Según el Japón, el Aviso de 14 de marzo de 2013 de Ucrania, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, no contiene explicaciones razonadas y adecuadas sobre por qué la medida de salvaguardia en litigio es "necesaria para prevenir o reparar el daño grave". Entendemos que esta cita se refiere a la alegación formulada por el Japón al amparo del párrafo 1 del artículo 5. Dado que hemos constatado más arriba que la medida de salvaguardia de Ucrania es incompatible con los párrafos 2 y 4 y que en consecuencia Ucrania carecía de fundamento jurídico para aplicar su medida de salvaguardia, y dado que no hicimos constataciones acerca de las alegaciones sustantivas del Japón al amparo del párrafo 1 del artículo 5, no estimamos necesario, a efectos de resolver esta diferencia, formular constataciones sobre las alegaciones del Japón al amparo del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. Habida cuenta de ello, también aplicamos el principio de economía procesal por lo que respecta a estas alegaciones, y no formulamos constataciones sobre ellas en la medida en que conciernen a las explicaciones de por qué la medida de salvaguardia es necesaria para prevenir o reparar el daño grave que figuran en el Aviso de 14 de marzo de 2013.

⁴²⁴ El texto completo del párrafo 2 a) del artículo 4 figura en el párrafo 7.202 *supra*.

⁴²⁵ Como hemos explicado más arriba, la presentación de un calendario da a los Miembros, entre otras cosas, la posibilidad de procurar un cambio en el ritmo de la liberalización en el contexto de las consultas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12, y también ayuda a supervisar el cumplimiento de la primera frase del párrafo 4 del artículo 7.

7.7 Alegaciones al amparo del párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994

7.392. El Grupo Especial examina ahora las alegaciones formuladas por el Japón al amparo del párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994, que 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 carga de cualquier clase aplicados a la importación o con motivo de esta 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.

7.393. El Japón alega que Ucrania actuó de manera incompatible con las obligaciones que le corresponden en virtud del párrafo 1 b) del artículo II porque mediante la medida de salvaguardia ilícita en litigio impone derechos que exceden de los fijados en su lista.⁴²⁶

7.394. Ucrania responde que la alegación del Japón al amparo del párrafo 1 b) del artículo II es una alegación consiguiente. Aduce que su medida de salvaguardia se aplicó legítimamente conforme a lo dispuesto en el artículo XIX y en el Acuerdo sobre Salvaguardias, y estaba permitida como una "medida de urgencia sobre la importación de productos determinados". Concluye, por tanto, que la alegación del Japón debe desestimarse.⁴²⁷

7.395. El Grupo Especial constató *supra* que Ucrania i) actuó de manera incompatible con las obligaciones que le correspondían en virtud del párrafo 1 a) del artículo XIX al no hacer una determinación adecuada sobre la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994; ii) actuó de manera incompatible con las obligaciones que le correspondían en virtud del párrafo 1 del artículo 2 al no hacer una determinación adecuada sobre el aumento de las importaciones; iii) actuó de manera incompatible con las obligaciones que le correspondían en virtud del párrafo 2 a) del artículo 4 al no hacer una determinación adecuada sobre la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional; y iv) actuó de manera incompatible con las obligaciones que le correspondían en virtud del párrafo 2 b) del artículo 4 al no realizar un análisis adecuado de la relación causal. Habida cuenta de ello, no estimamos necesario, a efectos de resolver esta diferencia, formular constataciones adicionales sobre si Ucrania también actuó de manera incompatible con las obligaciones que le correspondían en virtud del párrafo 1 b) del artículo II. Por consiguiente, aplicamos el principio de economía procesal y declinamos formular constataciones por lo que respecta a esta alegación.

7.8 Alegaciones relativas a la tramitación de la investigación y al informe de la investigación

7.396. El Grupo Especial observa que el Japón presentó tres alegaciones distintas al amparo del artículo 3. La primera se basa en la segunda frase del párrafo 1 del artículo 3, concerniente al aviso público razonable y a las audiencias públicas u otros medios apropiados para presentar pruebas y exponer opiniones, incluida una oportunidad para responder a las comunicaciones de otras partes. La segunda alegación se basa en la primera frase del párrafo 1 del artículo 3, que concierne a la obligación de realizar una investigación adecuada. La tercera alegación se basa en la última frase del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, que conciernen a la obligación de publicar un informe. Abordaremos esas alegaciones sucesivamente.

⁴²⁶ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 313; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 248.

⁴²⁷ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 200 y 201; y segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 77.

7.8.1 Alegación al amparo de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 3

7.397. La segunda frase del párrafo 1 del artículo 3 dispone lo siguiente:

Dicha investigación comportará un aviso público razonable a todas las partes interesadas, así como audiencias públicas u otros medios apropiados en que los importadores, exportadores y demás partes interesadas puedan presentar pruebas y exponer sus opiniones y tengan la oportunidad de responder a las comunicaciones de otras partes y de presentar sus opiniones, entre otras cosas, sobre si la aplicación de la medida de salvaguardia sería o no de interés público.

7.398. El Japón alega que Ucrania actuó de manera incompatible con la segunda frase del párrafo 1 del artículo 3 porque no facilitó i) un aviso público razonable y ii) medios apropiados en los que el Japón, como parte interesada, pudiera presentar pruebas y exponer sus opiniones, incluida la oportunidad de responder a las comunicaciones de otras partes. El Japón aduce que a pesar de que se había registrado como parte interesada recibió de las autoridades muy poca información y pocas comunicaciones o declaraciones de las demás partes, y que esto le impidió presentar sus opiniones de manera significativa.⁴²⁸

7.399. Ucrania mantiene que los hechos obrantes en el expediente no respaldan la alegación del Japón. Observa que recabó la participación del Japón y de otras partes interesadas en el curso de la investigación y proporcionó medios adecuados para que defendieran sus intereses, como requiere el párrafo 1 del artículo 3. Recuerda a ese respecto que envió varias cartas a la Embajada del Japón y que proporcionó al Japón una oportunidad de participar en la audiencia organizada en marzo de 2012. Ucrania considera que al hacerlo las autoridades competentes satisficieron adecuadamente las obligaciones que les correspondían en virtud del párrafo 1 del artículo 3.⁴²⁹

7.400. Por lo que respecta a las obligaciones enunciadas en la segunda frase del párrafo 1 del artículo 3, el Japón sostiene que dicha frase constituye un desarrollo del contenido específico del término "investigación". Establece ciertas garantías procesales, a saber, los requisitos de aviso público razonable y audiencias públicas u otros medios apropiados en que las partes interesadas puedan presentar pruebas y exponer sus opiniones.⁴³⁰

7.401. Ucrania responde que el párrafo 1 del artículo 3 solo articula requisitos procesales muy limitados que los Miembros deben satisfacer cuando realizan una investigación en materia de salvaguardias, y que esa disposición reguladora de las garantías procesales es de carácter general y no especifica cómo tienen que satisfacerse los requisitos en ella enumerados. Pese a ello, Ucrania reconoce que el párrafo 1 del artículo 3 obliga a las autoridades competentes de un Miembro a facilitar un aviso público razonable a todas las partes interesadas y a dar a todas esas partes la oportunidad de presentar pruebas y exponer sus opiniones, así como de responder a las comunicaciones de otras partes.⁴³¹

7.402. El Grupo Especial observa que ambas partes convienen en que la segunda frase del párrafo 1 del artículo 3 establece determinadas garantías procesales para las partes interesadas, especialmente un "aviso público razonable" y "audiencias públicas u otros medios apropiados ... [para] presentar pruebas y exponer sus opiniones, incluida la oportunidad de responder a las comunicaciones de otras partes".⁴³² Así lo confirmó también el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*:

⁴²⁸ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 163; segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 67 y 68; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 60.

⁴²⁹ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 61 y 66; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 31; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 16; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 16.

⁴³⁰ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 153 (donde se hace referencia a los informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.61); y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 53.

⁴³¹ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 50 y 52; y segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 19.

⁴³² Véanse también los informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.61 (donde se afirma que "el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias concede a las partes interesadas algunas garantías procesales, como 'un aviso público razonable' y 'audiencias públicas u otros medios apropiados ... [para] presentar pruebas y exponer sus opiniones'").

Esas actuaciones mencionadas en el párrafo 1 del artículo 3 están centradas en las "partes interesadas", que deberán ser notificadas en la investigación, y a quienes se les debe ofrecer la oportunidad de presentar "pruebas", así como de exponer sus "opiniones", a las autoridades competentes. Las partes interesadas deben tener asimismo ocasión de "responder a las comunicaciones de otras partes".⁴³³

7.403. Observamos que en la segunda frase del artículo 3 no se define la expresión "partes interesadas". Pese a ello, queda claro que dicha expresión incluye, como mínimo, a los importadores y los exportadores. Además, se hace referencia a "otras partes interesadas", sin matices. Por tanto, a nuestro juicio, la expresión "partes interesadas" también incluye a Miembros, como el Japón, cuyo interés en el procedimiento es de por sí evidente, ya que la imposición de una medida de salvaguardia afectaría a sus exportadores. A ese respecto nos parece pertinente que el Miembro importador, cuando inicie una investigación en materia de salvaguardias, deba, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, hacer inmediatamente una notificación al Comité de Salvaguardias de la OMC. Una de las razones por las que el párrafo 1 del artículo 12 requiere que se haga una notificación inmediata es, a nuestro juicio, garantizar que los Miembros exportadores posiblemente afectados no pierdan la oportunidad de presentar a las autoridades competentes sus opiniones como partes interesadas.

7.404. De hecho, en la investigación objeto de esta diferencia Ucrania registró como partes interesadas no solo a importadores y productores extranjeros, sino también a ocho autoridades de otros países, entre ellas la Embajada del Japón en Ucrania, y a organizaciones internacionales.⁴³⁴ Así pues, procederemos sobre la misma base que las partes, a saber, que puede considerarse debidamente que un Miembro exportador como el Japón es una "parte interesada" en el sentido de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 3. Más concretamente, consideramos que el Japón está comprendido en la categoría de "otras partes interesadas".

7.405. Por lo que respecta ahora a la alegación del Japón, y a la luz del texto de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 3, estimamos que el Japón, para sustentar su alegación al amparo de esa disposición, debe establecer que Ucrania:

- a. no facilitó un aviso público razonable; o
- b. no proporcionó audiencias públicas u otros medios apropiados en los cuales el Japón, como parte interesada, pudiera presentar pruebas y exponer sus opiniones, incluida la oportunidad de responder a las comunicaciones de otras partes.

7.8.1.1 Aviso público razonable

7.406. El Grupo Especial comenzará su análisis con un examen de la alegación del Japón de que Ucrania no ha facilitado un aviso público razonable.

7.407. El Japón aduce que el párrafo 1 del artículo 3 articula ciertas garantías procesales para las partes interesadas, como un "aviso público razonable".⁴³⁵ Afirma, además, que a pesar de que se había registrado como parte interesada en la investigación, había recibido de las autoridades competentes muy poca información. El Japón aduce que la Prueba documental JPN-13 demuestra que Ucrania incumplió los requisitos procesales del párrafo 1 del artículo 3. Mantiene que durante la investigación solo se le enviaron seis cartas y dos notas verbales, y que esas comunicaciones eran simplemente de carácter procesal y no contenían ninguna información sustantiva.⁴³⁶

7.408. Ucrania responde que los hechos obrantes en el expediente contradicen lo alegado por el Japón. Aduce que aparte del requisito muy general de facilitar un "aviso público razonable a todas las partes interesadas", no hay ninguna disposición expresa que garantice el acceso de esas partes al expediente, y que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ninguna obligación de divulgar

⁴³³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 54.

⁴³⁴ Lista de las partes interesadas en la investigación en materia de salvaguardias (Prueba documental JPN-12); carta relativa a "la lista de las partes interesadas en la investigación" y sus derechos y obligaciones, enviada el 25 de agosto de 2011 (Prueba documental UKR-2).

⁴³⁵ Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.61.

⁴³⁶ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 153 y 163; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 68 y 69.

como las que figuran, por ejemplo, en los párrafos 4 y 9 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping. Además, a juicio de Ucrania, la Prueba documental JPN-13, en la que se indica que durante la investigación Ucrania envió seis cartas a la Embajada del Japón y se puso en contacto por teléfono con ella otras dos veces, pone de manifiesto que Ucrania facilitó al Japón un aviso público razonable. Ucrania afirma que el índice de la Prueba documental JPN-13 también revela que el Japón estaba avisado de la celebración de la audiencia de 22 de marzo de 2012. Señala asimismo que en el Aviso de Iniciación también se dio a las partes interesadas un plazo de 45 días para enviar sus observaciones y opiniones al Ministerio para su consideración.⁴³⁷

7.409. El Grupo Especial observa que si bien las partes discrepan sobre si Ucrania facilitó un aviso público razonable a todas las partes interesadas, ninguna de ellas ha explicado lo que a su juicio constituye un aviso público razonable en el sentido del párrafo 1 del artículo 3. A nuestro entender, para interpretar las palabras "aviso público razonable" es necesario tener en cuenta que las partes interesadas desempeñan una función crucial en las investigaciones en materia de salvaguardias, y que son una fuente primordial de información para las autoridades competentes.⁴³⁸ Habida cuenta de ello, estimamos que las autoridades competentes deben sin duda notificar a las partes interesadas toda decisión o medida, como la iniciación de una investigación, que afecte a la posibilidad de que las partes interesadas desempeñen su papel como proveedores de pruebas y opiniones, o a la manera en que deben hacerlo. Como hemos indicado más arriba, en *Estados Unidos - Gluten de trigo* el Órgano de Apelación también afirmó que debe notificarse a las partes interesadas que se está realizando una investigación.

7.410. Además, a falta de más detalles en el párrafo 1 del artículo 3, consideramos que el adjetivo "razonable" cuando se utiliza en conjunción con las palabras "aviso público", puede interpretarse en el sentido de que guarda relación con varios aspectos pertinentes, entre ellos el momento en que ha de hacerse el aviso público, la manera en que el aviso se publica, y su contenido. También en este caso la determinación de si un aviso público es o no "razonable" en función del momento en que se hace, la forma en que se publica y su contenido puede, a nuestro juicio, afectar a la capacidad de las partes interesadas para desempeñar su papel en el proceso de investigación.

7.411. Teniendo presentes esas consideraciones, examinamos ahora la investigación en materia de salvaguardias objeto de la presente diferencia. En relación con dicha investigación, Ucrania emitió tres avisos públicos: i) el Aviso de Iniciación (Prueba documental JPN-3), ii) el Aviso de Prórroga (Prueba documental JPN-5), y iii) el Aviso de Imposición (Prueba documental JPN-2).

7.412. El Japón no ha hecho referencia a los dos últimos avisos en sus argumentos concernientes a su alegación al amparo de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 3. Por consiguiente, no procederemos a examinarlos. En lo tocante al Aviso de Iniciación, el Japón no ha explicado concretamente en qué modo dicho Aviso no era, a su juicio, "razonable" en función del momento en que se hizo, la forma en que se publicó, o su contenido. Observamos que se publicó en el *Uryadovyi Kuryer*, el Diario Oficial del Gobierno de Ucrania, el 2 de julio de 2011. En el Aviso se indica que las autoridades competentes registrarían a las partes interesadas en un plazo de 30 días a contar desde la publicación del Aviso; que examinarían solicitudes de audiencia dentro del mismo plazo; y que examinarían la información y las observaciones presentadas por escrito en un plazo de 45 días a contar desde la publicación.⁴³⁹ Por lo que respecta al contenido del Aviso, cabe señalar que en este figuran: i) la fecha de iniciación de la investigación; ii) los productos objeto de la investigación; iii) las razones para la iniciación de la investigación; y iv) los plazos y los procedimientos aplicables a las partes interesadas. A la luz de esos elementos, no vemos motivo alguno para concluir que el aviso público de la iniciación de la investigación en litigio

⁴³⁷ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 61; declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 22; y respuesta de Ucrania a la pregunta 29 del Grupo Especial.

⁴³⁸ En *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación destacó la especial función de las partes interesadas en las investigaciones en materia de salvaguardias. Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 54 (donde se afirma, con respecto a la segunda frase del párrafo 1 del artículo 3, que "en consecuencia, en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* se prevé que las partes interesadas desempeñen un papel central en la investigación y que sean la fuente primordial de información para las autoridades competentes").

⁴³⁹ La Prueba documental JPN-12 indica que las autoridades competentes registraron a 38 partes interesadas. Véanse también la Prueba documental UKR-2 y la primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 23. Ucrania destacó que muchas partes interesadas enviaron observaciones escritas. Segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 16.

emitido por Ucrania no era razonable en función del momento en que se hizo, la forma en que se publicó, o su contenido.

7.413. Por lo que respecta al argumento del Japón de que recibió muy poca información sustantiva de las autoridades competentes durante la investigación, no vemos en el párrafo 1 del artículo 3 nada que obligue a las autoridades competentes a proporcionar más información sustantiva que la necesaria para facilitar un aviso público razonable.⁴⁴⁰ Acabamos de constatar que el Japón no ha establecido que el Aviso de 2 de julio de 2011 no era suficiente a esos efectos. Observamos asimismo que el Japón no ha indicado específicamente qué información adicional debería haber proporcionado Ucrania. Por todas esas razones, rechazamos el argumento del Japón de que recibió demasiado poca información sustantiva de las autoridades competentes de Ucrania.

7.414. A la luz de las consideraciones arriba expuestas, concluimos que el Japón no ha demostrado que Ucrania actuó de manera incompatible con la segunda frase del párrafo 1 del artículo 3 porque la investigación no comportó un aviso público razonable a todas las partes interesadas.

7.8.1.2 Audiencias públicas u otros medios apropiados para presentar pruebas y exponer opiniones, incluida la oportunidad de responder a las comunicaciones de otros

7.415. El Grupo Especial examina ahora la alegación de que Ucrania actuó de manera incompatible con la segunda frase del párrafo 1 del artículo 3 porque no proporcionó un medio adecuado para que el Japón, como parte interesada, pudiera presentar pruebas y exponer sus opiniones, y tuviera la oportunidad de responder a las comunicaciones de otras partes.

7.416. El Japón aduce que incumbe a las autoridades competentes proporcionar "medios apropiados" para garantizar que las partes interesadas tengan oportunidades significativas para presentar pruebas y exponer sus opiniones, así como para responder a las comunicaciones de otras partes. Mantiene que esos "medios apropiados" tienen que incluir, entre otras cosas, normas específicas para la distribución de los documentos pertinentes, a fin de garantizar esas oportunidades significativas. A juicio del Japón, este requisito deriva de la obligación de las autoridades competentes de realizar una "investigación", lo que excluye "la posibilidad de que se mantengan pasivas".⁴⁴¹ El Japón sostiene que las autoridades competentes tienen que asegurarse de que todas las partes interesadas reciban los documentos pertinentes presentados por las demás partes.⁴⁴²

7.417. El Japón sostiene que en la investigación en litigio se le impidió presentar efectivamente sus opiniones de manera significativa, ya que no tuvo una oportunidad adecuada para responder a las pocas comunicaciones y declaraciones de las demás partes interesadas que había recibido. Afirma que durante la investigación envió a las autoridades competentes dos series de observaciones escritas que eran breves y de carácter general, debido a la muy limitada información que se le había proporcionado. Según el Japón, debe rechazarse la afirmación de Ucrania de que la Ley sobre Salvaguardias⁴⁴³ no obliga a las autoridades competentes a proporcionar esa información a las partes interesadas a no ser que estas reciban una solicitud escrita, porque Ucrania no puede justificar su incumplimiento de las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 basándose en su legislación interna.⁴⁴⁴

7.418. El Japón mantiene, además, que si bien pudo participar y participó en la audiencia pública de marzo de 2012, no puede afirmarse que se le dio una oportunidad significativa de presentar pruebas y exponer sus opiniones, dada la muy limitada información concerniente a los elementos de la investigación que se le había proporcionado antes de la audiencia, y habida cuenta de las limitaciones temporales de esta última. El Japón aduce además que las autoridades ucranianas no proporcionaron medios apropiados para que las partes interesadas se familiarizaran con las

⁴⁴⁰ Con arreglo a la segunda frase del párrafo 1 del artículo 3 las autoridades competentes también tienen que dar a las partes interesadas acceso a las comunicaciones de otras partes.

⁴⁴¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 55.

⁴⁴² Respuesta del Japón a la pregunta 89 del Grupo Especial.

⁴⁴³ Prueba documental JPN-1.

⁴⁴⁴ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 163; segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 67; declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 60; y respuestas del Japón a las preguntas 9, 89 y 110 del Grupo Especial.

pruebas presentadas y las opiniones expuestas por las demás partes. Según el Japón, habida cuenta del texto equívoco y poco claro del párrafo 6 del artículo 9 de la Ley sobre Salvaguardias de Ucrania⁴⁴⁵, Ucrania no proporcionó un medio apropiado para garantizar la comunicación entre las partes interesadas y su participación en esta investigación. El Japón mantiene que las prescripciones del párrafo 6 del artículo 9 son contradictorias y ambiguas, y que sigue sin estar claro quién debe proporcionar la información pertinente, y en qué condiciones.⁴⁴⁶

7.419. Ucrania mantiene que los hechos obrantes en el expediente no respaldan la alegación del Japón, porque Ucrania recabó la participación de las partes interesadas en el curso de la investigación y proporcionó medios adecuados para la defensa de sus intereses, de conformidad con la obligación procesal establecida en el párrafo 1 del artículo 3. Aduce que con arreglo a la segunda frase del párrafo 1 del artículo 3 las autoridades competentes están obligadas a dar una oportunidad para participar, pero evidentemente no pueden obligar a las partes interesadas a exponer sus intereses. Remitiéndose a una declaración del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, Ucrania mantiene que "pedir comentarios en respuesta a los cuestionarios y abordar la cuestión en el curso de las audiencias públicas" es suficiente para que un Miembro cumpla la obligación de proporcionar "medios apropiados en que los importadores, exportadores y demás partes interesadas puedan presentar pruebas y exponer sus opiniones" establecida en el párrafo 1 del artículo 3.⁴⁴⁷

7.420. Según Ucrania, sus autoridades competentes pusieron a disposición de las partes interesadas un mecanismo para participar activamente en la investigación de conformidad con la Ley sobre Salvaguardias y el Aviso de Iniciación. Ucrania señala que se dio a las partes interesadas un plazo de 45 días para enviar observaciones e información al Ministerio. Considera que la Prueba documental JPN-13 también pone de manifiesto que dio al Japón la oportunidad de presentar pruebas y exponer sus opiniones en la audiencia de marzo de 2012. Señala que el Japón tuvo la posibilidad de reunirse con todas las demás partes interesadas, así como de presentar sus opiniones en las audiencias, y de enviar una versión escrita de sus opiniones al Ministerio. Considera que el Japón podía haber participado mucho más activamente en la investigación, como hicieron otras partes interesadas, y que el Japón no ejercitó plenamente sus derechos. Por tanto, Ucrania no considera que la falta de participación del Japón fue culpa del Ministerio.⁴⁴⁸

7.421. Ucrania aduce asimismo que el Japón no pidió acceso a la solicitud de la rama de producción nacional o a la información proporcionada por otras partes interesadas, y no protestó porque esas partes no le proporcionaran automáticamente esa información. Mantiene que según su Ley sobre Salvaguardias las partes interesadas registradas tienen que proporcionar a todas las demás partes interesadas las pruebas y la información que presenten al Ministerio, y que la Ley sobre Salvaguardias no obliga al Ministerio a proporcionar esa información a las partes interesadas a no ser que estas le presenten una solicitud escrita a esos efectos. Ucrania observa que el Ministerio envió a la Embajada del Japón en Ucrania, y a todas las demás partes interesadas registradas, una carta en la que figuraba un resumen de sus derechos y obligaciones, entre otras

⁴⁴⁵ El párrafo 6 del artículo 9 de la Ley sobre Salvaguardias de Ucrania dispone, en la parte pertinente, que:

Las partes interesadas podrán, previa solicitud escrita, ver toda la información proporcionada por otras partes interesadas ... si esa información: [1. guarda relación con la protección de sus intereses; 2. no es confidencial conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley; 3. se utiliza a los efectos de una investigación en materia de salvaguardias].

...

La información y las pruebas presentadas al Ministerio por una de las partes interesadas en el curso de una investigación en materia de salvaguardias se proporcionarán también a todas las demás partes interesadas participantes. Cuando la información y las pruebas no se hayan proporcionado al Ministerio o a otras partes interesadas, o la información y las pruebas no puedan ser verificadas, el Ministerio descartará esa información y esas pruebas en el curso de una investigación en materia de salvaguardias.

⁴⁴⁶ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 69; respuestas del Japón a las preguntas 9, 28 y 89 del Grupo Especial; y observaciones del Japón sobre la respuesta de Ucrania a la pregunta 115 del Grupo Especial.

⁴⁴⁷ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 61; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 31; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafos 16 y 19; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 16, 18 y 19 (donde se hace referencia a los informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.64).

⁴⁴⁸ Segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 16; declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 18 y 20; y respuesta de Ucrania a la pregunta 28 del Grupo Especial.

la de proporcionar directamente a otras partes interesadas toda la información comunicada al Ministerio. Ucrania observa que muchas partes interesadas, pero no la Embajada del Japón en Ucrania, enviaron al Ministerio información adecuada.⁴⁴⁹

7.422. El Grupo Especial comienza observando que la segunda frase del párrafo 1 del artículo 3 requiere que las autoridades competentes celebren audiencias públicas "o" proporcionen otros medios apropiados para que las partes interesadas presenten pruebas y expongan opiniones, con inclusión de respuestas a las comunicaciones de otras partes. La palabra "o" pone de manifiesto que cuando se han celebrado audiencias públicas no hay obligación de proporcionar, además, "otros medios apropiados" para hacer aportaciones.

7.423. Por lo que respecta al acceso a la información sustantiva sobre la investigación en litigio, no hay en el texto de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 3, ni en ninguna otra disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias citada por el Japón, nada que indique que el Miembro importador tiene que proporcionar a las partes interesadas información sustantiva con antelación a las audiencias públicas. Aunque el párrafo 1 del artículo 3 hace referencia a la oportunidad de "responder" a las comunicaciones de otras partes, esto es en el contexto de las audiencias públicas o de otros medios apropiados que deben proporcionarse a todas las partes interesadas para que presenten pruebas y expongan sus opiniones.

7.424. Examinamos ahora los hechos de la presente diferencia. Las pruebas obrantes en el expediente indican que las autoridades competentes de Ucrania adoptaron las medidas pertinentes que se indican en el siguiente cuadro:

Fecha	Medida	Descripción
2 de julio de 2011	Publicación del Aviso de Iniciación (Prueba documental JPN-3)	El Ministerio de Economía comunicó al público el plazo para solicitar el registro como parte interesada (30 días a contar desde la publicación del Aviso), examinar las solicitudes de celebración de una audiencia (30 días a contar desde la publicación del Aviso), y presentar observaciones escritas y otra información (45 días a contar desde la fecha de publicación del Aviso).
25 de agosto de 2011	Carta del Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio de Ucrania a las partes interesadas (Prueba documental UKR-2)	El Ministerio proporcionó una lista de partes interesadas registradas, comunicó a las partes interesadas registradas que la Ley sobre Salvaguardias de Ucrania establecía los derechos y obligaciones de las partes interesadas, y facilitó una lista anotada de determinadas disposiciones de la Ley sobre Salvaguardias. El Ministerio también comunicó a las partes interesadas que estaban obligadas a enviar sus observaciones escritas y otra información directamente a todas las demás partes interesadas en un plazo de cinco días desde su presentación a las autoridades competentes; y que podían presentar a las autoridades competentes una solicitud para acceder a toda la información que les hubieran presentado otras partes interesadas, con sujeción a determinadas condiciones.
18 de enero de 2012	Carta del Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio de Ucrania a la Embajada del Japón en Ucrania (Prueba documental UKR-2)	El Ministerio comunicó la fecha en que se celebraría la audiencia pública -7 de febrero de 2012- y el orden del día de la audiencia. El orden del día indica que con respecto a cada uno de sus puntos el reclamante haría una exposición, a la que seguirían comunicaciones de las partes interesadas y, por último, un debate.

⁴⁴⁹ Segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 18; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 20 y 21.

Fecha	Medida	Descripción
3 de febrero de 2012	Carta del Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio de Ucrania a las partes interesadas (Prueba documental UKR-2)	El Ministerio aplazó la fecha de la audiencia pública hasta nuevo aviso.
7 de marzo de 2012	Carta del Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio de Ucrania a las partes interesadas (Prueba documental UKR-2)	El Ministerio fijó el 22 de marzo de 2012 como la nueva fecha de la audiencia y comunicó a las partes interesadas que la información proporcionada oralmente por dichas partes durante la audiencia solo se tendría en cuenta en la investigación especial del Ministerio si se presentaba por escrito no más tarde del 27 de marzo de 2012.
22 de marzo de 2012	Audiencia pública, Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio de Ucrania, Kiev (Prueba documental UKR-2)	Se celebró la audiencia pública.

7.425. Como pone de manifiesto el cuadro, las autoridades competentes en la investigación en litigio:

- a. dieron a conocer a todas las partes interesadas el procedimiento para el registro, y posteriormente la identidad de las partes interesadas que se habían registrado;
- b. comunicaron a las partes interesadas la fecha de la audiencia pública y el orden del día⁴⁵⁰;
- c. dieron a las partes interesadas una oportunidad para: i) presentar observaciones por escrito y otra información en un plazo de 45 días a contar desde la publicación del Aviso; y ii) hacer en la audiencia pública exposiciones orales para su consideración por las autoridades competentes, siempre que después de la audiencia pública se presentara una versión escrita⁴⁵¹;
- d. informaron a las partes interesadas: i) acerca de la obligación de enviar sus observaciones escritas y otra información directamente a todas las demás partes interesadas en un plazo de cinco días desde su presentación a las autoridades competentes; y ii) de que podían presentar a las autoridades competentes una solicitud para ver toda la información que les hubieran presentado otras partes, con sujeción a determinadas condiciones⁴⁵²; y
- e. en la audiencia dieron a las partes interesadas una oportunidad, ya sea como parte de sus propias comunicaciones o durante el subsiguiente debate, para responder a las observaciones escritas y a otra información presentada por otras partes antes de la audiencia.

7.426. Además, las autoridades competentes comunicaron a las partes interesadas que su investigación se tramitaría de conformidad con lo dispuesto en la Ley sobre Salvaguardias de Ucrania. El párrafo 5 del artículo 9 de la Ley sobre Salvaguardias dispone que las partes interesadas que participan en una audiencia pública sobre una investigación pueden proporcionar información adicional en el curso de dicha audiencia, para su consideración por las autoridades competentes, siempre que después de la audiencia se presente una versión escrita. El párrafo 6 del artículo 9 dispone además que las partes interesadas pueden hacer observaciones sobre toda la información que les hayan presentado otras partes interesadas, y que las autoridades competentes deberán tener en cuenta las observaciones si están "bien fundadas" y se han

⁴⁵⁰ El Japón ha afirmado que participó en la audiencia de 22 de marzo de 2012. Respuesta del Japón a la pregunta 28 del Grupo Especial.

⁴⁵¹ Carta concerniente a la fecha y hora exactas de las audiencias, enviada el 7 de marzo de 2012 (Prueba documental UKR-2).

⁴⁵² Carta de 25 de agosto de 2011 concerniente a la lista de las partes interesadas en la investigación, sus derechos y obligaciones (Prueba documental UKR-2); véase también el párrafo 6 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

presentado dentro del plazo establecido por las autoridades competentes.⁴⁵³ Así pues, la legislación interna de Ucrania establece oportunidades y medios específicos para que las partes interesadas participen en la investigación y proporcionen información.⁴⁵⁴

7.427. Habida cuenta, especialmente, de las oportunidades adicionales para participar y acceder a la información previstas en la legislación ucraniana, las partes interesadas en esta investigación pudieron "presentar pruebas y exponer sus [propias] opiniones", tanto por escrito como oralmente en la audiencia pública. También tuvieron "oportunidad para responder a las comunicaciones de otras partes" -es decir, comunicaciones de pruebas u opiniones presentadas por otras partes-. Las partes interesadas pudieron hacerlo, ya sea oralmente en la audiencia pública (y proporcionando una versión escrita de sus respuestas después de la audiencia pública, no más tarde del 27 de marzo de 2012⁴⁵⁵) o, en lo concerniente a las nuevas comunicaciones de otras partes en la audiencia pública, después de esta, de conformidad con el párrafo 6 del artículo 9 de la Ley sobre Salvaguardias.⁴⁵⁶ En lo tocante a las limitaciones temporales de la audiencia pública a que el Japón ha hecho referencia, cabe señalar que el orden del día inicial de la audiencia pública comunicado al Japón el 18 de enero de 2012 indica que el tiempo reservado para la audiencia pública solo permitía responder brevemente a las comunicaciones de otras partes. Sin embargo, no hay pruebas, y tampoco sostiene tal cosa el Japón, de que ese país o alguna otra parte interesada pidiera tiempo adicional para responder a las comunicaciones de otras partes y se le denegara.⁴⁵⁷

7.428. El Japón observa que recibió poca información sustantiva de las autoridades competentes. Sin embargo, como ya se ha dicho, el párrafo 1 del artículo 3 no impone a las autoridades competentes la obligación de proporcionar a las partes interesadas información sustantiva distinta de la necesaria para satisfacer la obligación de facilitar un "aviso público razonable" de una investigación.

7.429. El Japón mantiene, además, que recibió pocas comunicaciones hechas por otras partes, y que las autoridades competentes no se aseguraron de que las partes tuvieran la oportunidad de responder a las comunicaciones de otras partes. Ya hemos señalado, primero, que la segunda frase del párrafo 1 del artículo 3 requiere la celebración de audiencias públicas "o" que se proporcionen otros medios apropiados para que las partes puedan presentar pruebas, opiniones y respuestas a las pruebas y las opiniones de otras partes, y segundo, que en la investigación en cuestión las partes interesadas tuvieron la oportunidad de hacer sus propias comunicaciones en el curso de la audiencia pública y de responder a las comunicaciones de otras partes durante la misma. Como se indica más arriba, la Ley sobre Salvaguardias de Ucrania ofrece oportunidades adicionales para participar, incluida la oportunidad de presentar por escrito observaciones en un plazo de 45 días a contar desde la publicación del Aviso. El Japón afirma que a pesar de lo previsto en la Ley sobre Salvaguardias⁴⁵⁸ no recibió directamente de las otras partes todas las

⁴⁵³ Observamos, de pasada, que la Ley sobre Salvaguardias también indica, en el párrafo 2 del artículo 17, que las partes interesadas pueden presentar a las autoridades competentes sus opiniones sobre si la aplicación de una medida de salvaguardia obraría en "interés nacional".

⁴⁵⁴ Respuesta de la Unión Europea en calidad de tercero a las preguntas 9 y 10 del Grupo Especial.

⁴⁵⁵ Carta de 7 de marzo de 2012 concerniente a la fecha y hora exactas de las audiencias (Prueba documental UKR-2).

⁴⁵⁶ Las pruebas que el Grupo Especial tiene ante sí no indican si alguna parte interesada presentó información adicional durante la audiencia pública y si se fijó un plazo límite para que otras partes interesadas hicieran observaciones sobre esa información. Señalamos, no obstante, que la Unión Europea ha afirmado que las autoridades competentes dieron a las partes interesadas la oportunidad de responder a las comunicaciones de otras partes también por escrito después de la audiencia pública. Afirmó asimismo que el 23 de marzo de 2012 presentó observaciones escritas que tenían en cuenta los argumentos planteados por otras partes interesadas durante la audiencia pública; véase la respuesta de la Unión Europea en calidad de tercero a la pregunta 10 del Grupo Especial.

⁴⁵⁷ Señalamos a este respecto que aparentemente en la carta de 18 de enero de 2012 se invitaba específicamente al Japón a que presentara cualesquiera "propuestas para el orden del día" de la audiencia pública. Véase la carta de 18 de enero de 2012 relativa a la notificación y el orden del día de las audiencias (Prueba documental UKR-2).

⁴⁵⁸ El párrafo 6 del artículo 9 de la Ley sobre Salvaguardias impone a las partes interesadas la obligación de distribuir sus comunicaciones directamente a las demás partes interesadas, bajo pena de sanción si se abstienen de hacerlo. Concretamente, las autoridades competentes están obligadas a descartar las comunicaciones no presentadas a las demás partes interesadas.

comunicaciones escritas.⁴⁵⁹ Señalamos, no obstante, que el párrafo 5 del artículo 9 de la Ley sobre Salvaguardias ofrece a las partes interesadas la posibilidad de solicitar acceso a toda la información presentada a las autoridades competentes por otras partes interesadas. No hay en el expediente pruebas que demuestren que el Japón hiciera indagaciones ante las autoridades competentes para cerciorarse de que había recibido todas las comunicaciones de otras partes. Ucrania ha afirmado que no recibió del Japón una solicitud a esos efectos. Al haberse optado por la vía de las audiencias públicas para proporcionar oportunidades para participar, no estamos de acuerdo en que Ucrania estuviera obligada por el párrafo 1 del artículo 3 a hacer más de lo que hizo para garantizar el acceso a esas comunicaciones escritas.

7.430. En resumen, por las razones arriba citadas, no podemos aceptar la afirmación del Japón de que se le impidió presentar pruebas y exponer opiniones en forma significativa, y de que la investigación no comportó medios apropiados para que el Japón y otras partes interesadas "[pudieran] presentar pruebas y exponer sus opiniones y [tuvieran] la oportunidad de responder a las comunicaciones de otras partes", como requiere la segunda frase del párrafo 1 del artículo 3.

7.8.1.3 Conclusión

7.431. Habida cuenta de lo anterior, concluimos que el Japón no ha establecido que Ucrania actuó de manera incompatible con la segunda frase del párrafo 1 del artículo 3 al no haber facilitado un aviso público razonable o no haber previsto la celebración de audiencias públicas o proporcionado otros medios apropiados para presentar pruebas y exponer opiniones, así como la oportunidad de responder a las comunicaciones de otras partes.

7.8.2 Alegaciones al amparo de la última frase del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4

7.432. El Grupo Especial examina ahora las alegaciones formuladas por el Japón al amparo de la última frase del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.⁴⁶⁰

7.433. El Japón alega que Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. En primer lugar, aduce que en el Aviso de 14 de marzo de 2013 de Ucrania, es decir, en el "informe publicado", no se enuncian las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que llegaron las autoridades competentes sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, ni figura un análisis detallado del caso acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados con respecto a varias cuestiones, entre ellas la evolución imprevista de las circunstancias, el efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994, el aumento de las importaciones, el daño grave o la amenaza de daño grave, la relación causal, etc. El Japón mantiene que Ucrania no puede subsanar esa omisión apoyándose en su alegación de confidencialidad. Aduce que lo que es confidencial de conformidad con el párrafo 2 del artículo 3 es la información, y no determinadas categorías de informes, documentos o análisis. A juicio del Japón, una parte no puede invocar el párrafo 2 del artículo 3 en relación con informes, documentos o análisis completos por el mero hecho de que fueron emitidos por las autoridades o clasificados como información confidencial por el gobierno. Remitiéndose a los informes del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, el Japón aduce que, en cualquier caso, ni la protección de la información de carácter confidencial ni la legislación interna de Ucrania, especialmente el párrafo 3 del artículo 12 de la ley aplicable, pueden dispensar a las autoridades del cumplimiento de la obligación de facilitar, en un informe publicado, una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos respaldan sus conclusiones.⁴⁶¹

7.434. El Japón alega asimismo que Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 porque no publicó "con prontitud" su informe y análisis detallado. Considera que el parámetro temporal que regula la obligación en materia de publicación establecida en el párrafo 1 del artículo 3 radica en la expresión "con prontitud" que figura en el

⁴⁵⁹ La Unión Europea ha afirmado que recibió las observaciones escritas proporcionadas por otras partes interesadas. Respuesta de la Unión Europea en calidad de tercero a la pregunta 10 del Grupo Especial.

⁴⁶⁰ El texto del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 figura en el párrafo 7.110 *supra*.

⁴⁶¹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 165; segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 43-45; declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 36; y respuesta del Japón a la pregunta 87 del Grupo Especial (donde se hace referencia a los informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.275).

párrafo 2 c) del artículo 4. A juicio del Japón, la determinación de si una publicación se ha hecho "con prontitud" debe hacerse por referencia a la fecha de conclusión de la investigación, es decir, la fecha de la determinación. El Japón mantiene a ese respecto que en el presente caso la determinación se hizo el 28 de abril de 2012. Concluye, por tanto, que no puede considerarse que la publicación un año después del informe de las autoridades competentes en forma de aviso se hizo "con prontitud".⁴⁶²

7.435. Ucrania mantiene que las alegaciones formuladas por el Japón al amparo del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 no están bien fundamentadas. Según Ucrania, el Japón no justificó su alegación de que el Aviso de 14 de marzo de 2013 era insuficiente para satisfacer las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Ucrania mantiene que publicó un informe suficientemente detallado. A su juicio, las Constataciones Fundamentales, el Aviso de 14 de marzo de 2013 y su notificación a la OMC contienen un resumen no confidencial de las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que se había llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho concernientes a la aplicación de la medida de salvaguardia, en consonancia con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.⁴⁶³

7.436. Por lo que respecta al segundo fundamento de la alegación del Japón, Ucrania sostiene que publicó su análisis detallado de la investigación con prontitud cuando adoptó la decisión de aplicar una medida. Aduce que el párrafo 1 del artículo 3 no establece un plazo para cumplir la obligación de publicar. En lo tocante al párrafo 2 c) del artículo 4, Ucrania recurre al vínculo textual expreso con el artículo 3 para aducir que la obligación de publicar el informe con prontitud, como dispone el párrafo 2 c) del artículo 4, solo nace cuando se adopta una medida de salvaguardia, y no antes. Ucrania mantiene que el expediente demuestra que publicó su análisis detallado "con prontitud" tras haber decidido adoptar la medida en marzo de 2013 y antes de que la medida efectivamente se aplicara.⁴⁶⁴

7.437. El Grupo Especial observa que el Japón invoca dos fundamentos distintos en apoyo de sus alegaciones de que Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. Concretamente, el Japón aduce que esos artículos se han infringido porque i) Ucrania no publicó un informe en el que se enunciaran las constataciones y las conclusiones fundamentadas de las autoridades competentes, así como un análisis detallado del caso; y ii) Ucrania no publicó su informe y su análisis detallado "con prontitud". Recordamos que el Japón aduce que el "informe publicado", en el sentido del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, es el Aviso de 14 de marzo de 2013.⁴⁶⁵

7.438. Por lo que respecta al primero de los dos fundamentos invocados por el Japón, observamos que este se ha referido ampliamente a él en el contexto de sus otras alegaciones concernientes: i) a las diversas determinaciones hechas por las autoridades competentes de Ucrania, es decir, a las determinaciones de las autoridades competentes sobre la evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994, el aumento de las importaciones, la amenaza de daño grave y la relación causal, y ii) a la aplicación y duración de la medida de salvaguardia en litigio. También nosotros, de manera análoga, hemos abordado cuando procedía este primer fundamento de las alegaciones del Japón en las secciones de nuestras constataciones dedicadas a esas otras alegaciones.⁴⁶⁶ El Japón no ha presentado en apoyo de este aspecto de su alegación argumentos distintos o adicionales que requerirían un examen por separado en esta sección. Por consiguiente, no seguiremos tratando este aspecto de la alegación del Japón.

7.439. Pasamos, por tanto, al segundo fundamento invocado por el Japón en apoyo de sus alegaciones, a saber, su afirmación de que Ucrania no publicó su informe y su análisis detallado "con prontitud". Comenzamos nuestro análisis señalando que la última frase del párrafo 1 del artículo 3 hace referencia a la obligación de "publicar" un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas de las autoridades competentes. Sin embargo,

⁴⁶² Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 49; y respuesta del Japón a la pregunta 31 del Grupo Especial.

⁴⁶³ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 47; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 9; y respuesta de Ucrania a las preguntas 10 y 27 del Grupo Especial.

⁴⁶⁴ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 63; y segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 21.

⁴⁶⁵ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 24.

⁴⁶⁶ Véanse las secciones 7.2.3, 7.3.2, 7.4.2, 7.5.2 y 7.6.2.

no establece requisitos por lo que respecta al momento en que debe tener lugar esa publicación. En contraste, el párrafo 2 c) del artículo 4 contiene un requisito expreso de "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". Además, mientras que el párrafo 2 c) del artículo 4 contiene una referencia expresa al artículo 3, lo contrario no es cierto. A nuestro juicio, la referencia en el párrafo 2 c) del artículo 4 al artículo 3 pone de manifiesto que el análisis y la demostración que tienen que publicarse con prontitud en virtud del párrafo 2 c) del artículo 4 deben publicarse en forma de informe, como contempla el párrafo 1 del artículo 3. Así pues, concluimos que el párrafo 2 c) del artículo 4 dispone que se publique "con prontitud" el informe requerido por el párrafo 1 del artículo 3.

7.440. El párrafo 1 del artículo 3 no requiere expresamente que las autoridades competentes publiquen su informe "con prontitud". Como el texto del párrafo 2 c) del artículo 4 también es distinto del texto del párrafo 1 del artículo 3 en otros aspectos, resulta razonable suponer que la diferencia en el texto del párrafo 2 c) del artículo 4 tenía por objeto producir al menos algunos efectos distintos, incluso en lo referente a determinados aspectos de la obligación de publicar.⁴⁶⁷ Por consiguiente, nos parece inadecuado introducir en el texto del párrafo 1 del artículo 3 una expresión "-con prontitud"- que añadiría algo a la prescripción básica en materia de publicación enunciada en el párrafo 1 del artículo 3, y la ampliaría. Como destacó el Órgano de Apelación en *India - Patentes (Estados Unidos)*, los principios de interpretación de los tratados "ni exigen ni aprueban que se imputen al tratado palabras que no existen en él o que se trasladen a él conceptos que no se pretendía recoger en él".⁴⁶⁸ Así pues, no estamos de acuerdo con el Japón en que el párrafo 1 del artículo 3 impone a las autoridades competentes la obligación de publicar su informe "con prontitud". Por consiguiente, concluimos que el Japón no ha establecido que Ucrania actuó de manera incompatible con las obligaciones que le correspondían en virtud de la última frase del párrafo 1 del artículo 3 porque sus autoridades competentes no publicaron su informe "con prontitud".

7.441. En lo tocante a la alegación idéntica formulada por el Japón al amparo del párrafo 2 c) del artículo 4, comenzamos examinando el hecho desencadenante que nos permitirá determinar si las autoridades competentes publicaron su informe, o su análisis y demostración, con prontitud. El artículo 4 se titula "Determinación de la existencia de daño grave o de amenaza de daño grave", mientras que el artículo 3, al que el párrafo 2 c) del artículo 4 se remite, se titula "Investigación". Además, el párrafo 2 a) del artículo 4 indica que una "investigación", en el sentido del artículo 3, sirve para "determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional ...". Así pues, la investigación, salvo que finalice o se suspenda, culmina en una determinación de si el aumento de las importaciones ha causado un daño grave o una amenaza de daño grave.

7.442. Como se ha indicado, el párrafo 2 c) del artículo 4 se remite a la prescripción, en la última frase del párrafo 1 del artículo 3, de que las autoridades competentes publiquen un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que se haya llegado sobre "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". Dado que el artículo 3 se titula "Investigación", las palabras "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" comprenden, a nuestro juicio, todas las cuestiones de hecho y de derecho que sean pertinentes para la investigación emprendida por las autoridades competentes. Esto incluye indudablemente aquellas que las autoridades competentes tienen que abordar para llegar a la determinación a que se hace referencia en el párrafo 2 a) del artículo 4.

7.443. Si las autoridades competentes determinan que concurren las condiciones y circunstancias pertinentes, podrán adoptar la decisión de aplicar una medida de salvaguardia. Si deciden aplicar una medida de salvaguardia, tienen que establecer parámetros como la fecha de introducción de la medida, su forma y su nivel (es decir, el tipo de derechos aplicable en el caso en que la medida adopte la forma de un derecho, como en la presente diferencia), y su duración prevista.

⁴⁶⁷ Consideramos que esta opinión de que el párrafo 2 c) del artículo 4 añade algo, y no simplemente reafirma la última frase del párrafo 1 del artículo 3, es compatible con la declaración del Órgano de Apelación de que el párrafo 2 c) del artículo 4 representa un desarrollo de la prescripción, establecida en la última frase del párrafo 1 del artículo 3, de enunciar "conclusiones fundamentadas" en un informe publicado. Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 289.

⁴⁶⁸ Informe del Órgano de Apelación, *India - Patentes (Estados Unidos)*, párrafo 94.

El párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias estipulan a ese respecto que las autoridades competentes solo pueden aplicar una medida de salvaguardia en la medida y durante el tiempo que sean "necesarios" para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. La cuestión que se plantea es si el tipo de derechos aplicable y la duración prevista son cuestiones sobre las que, en el informe de las autoridades competentes, deben incluirse constataciones y conclusiones fundamentadas o un análisis detallado y una demostración. En ese contexto nos parecen instructivas las siguientes observaciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*:

En consecuencia, está claro que, aparte de una excepción, el párrafo 1 del artículo 5, incluyendo su primera frase, no obliga a ningún Miembro a justificar, en el momento de la aplicación, que la medida de salvaguardia en cuestión se aplica "solo ... en la medida necesaria". La excepción que indicamos en el asunto *Corea - Productos lácteos* se refiere a la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5. Esa excepción concierne a las medidas de salvaguardia consistentes en restricciones cuantitativas que reduzcan el volumen de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos. Esa excepción no se aplica a la medida referente a los tubos.

...

Esto no implica, como parece afirmar Corea, que la medida carezca de justificación ni que no se pueda proceder a una verificación multilateral de la compatibilidad de la medida con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El Miembro que impone una medida de salvaguardia tiene, en todo caso, que cumplir varias obligaciones con arreglo al *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Y para cumplir esas obligaciones debe explicar y "justificar" claramente el alcance de la aplicación de la medida. Al separar y distinguir, por una parte, los efectos perjudiciales de los factores distintos del aumento de las importaciones y, por otra, los efectos perjudiciales causados por el aumento de las importaciones, como lo dispone el párrafo 2 b) del artículo 4, y al incluir este análisis detallado en el informe en el que se exponen las constataciones y las conclusiones fundamentadas, como lo disponen el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, el Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia debería indicar motivos suficientes para adoptar esa medida. El cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y en los párrafos 2 b) y c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* debería tener el efecto secundario de proporcionar una "justificación" suficiente de la medida y ... debería también servir de punto de referencia para determinar el alcance admisible de la medida.⁴⁶⁹

7.444. Basándonos en esa declaración, entendemos y concluimos que no es preciso que el informe que un Miembro tiene que publicar en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 aborde si el tipo de derechos establecido y la duración prevista de la medida son "necesarios" en el sentido de los artículos 5 y 7.⁴⁷⁰ Al ser así, aunque con arreglo al ordenamiento jurídico de algunos Miembros la decisión de aplicar una medida de salvaguardia normalmente se adopta algún tiempo después de la determinación a que se hace referencia en el párrafo 2 a) del artículo 4, no es preciso demorar la publicación del informe hasta que la decisión de aplicar una medida de salvaguardia se haya adoptado y su forma y nivel, duración prevista y fecha de introducción se hayan establecido.

7.445. Habida cuenta de lo anterior, consideramos que el informe de las autoridades competentes, o su análisis y demostración, tienen que publicarse con prontitud una vez que las autoridades competentes han hecho la determinación a que se refiere el párrafo 2 a) del artículo 4, es decir, una vez que hayan hecho la determinación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones. Así pues, consideramos que el examen de si un Miembro ha publicado "con prontitud" su informe, o su análisis y su demostración, tiene que hacerse por referencia al momento en que se hizo la determinación arriba citada.

⁴⁶⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 233 y 236.

⁴⁷⁰ En la declaración citada, el Órgano de Apelación se refería únicamente al párrafo 1 del artículo 5, no al párrafo 1 del artículo 7. Estimamos, no obstante, que las consideraciones del Órgano de Apelación pueden también aplicarse, por analogía, al párrafo 1 del artículo 7.

7.446. Pasamos ahora al concepto de "prontitud" en el párrafo 2 c) del artículo 4. En el diccionario, la palabra "*prompt*" (rápido) se define como "*quick; and without delay*" (veloz; y sin demora).⁴⁷¹ Por tanto, el párrafo 2 c) del artículo 4 requiere que el informe pertinente o el análisis y la demostración se publiquen velozmente y sin demora, una vez que se ha hecho la determinación pertinente. Pese a ello, la evaluación de si un informe se ha publicado con prontitud debe hacerse, a nuestro entender, caso por caso, teniendo en cuenta las circunstancias propias de la diferencia.

7.447. Por lo que respecta a los hechos de la presente diferencia, recordamos que la alegación del Japón concierne al Aviso de 14 de marzo de 2013, y que estamos de acuerdo en que el Aviso es el tipo de informe, o análisis y demostración, que Ucrania estaba obligada a publicar "con prontitud". El Aviso se publicó en el Diario Oficial el 14 de marzo de 2013. No obstante, como confirmó Ucrania, la investigación en este caso concluyó el 28 de abril de 2012.⁴⁷² Además, como explicamos más abajo⁴⁷³, las autoridades competentes hicieron una determinación de existencia de amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones el 28 de abril de 2012. La fecha de introducción, así como la forma y el nivel propuestos (aumento del tipo de derechos aplicable) y la duración prevista de la medida de salvaguardia no se establecieron hasta el 14 de marzo de 2013.⁴⁷⁴ Como hemos explicado, a nuestro juicio, esas medidas posteriores no justificaban una demora en la publicación del informe de las autoridades competentes. Además, como se indica en el párrafo 7.453 *infra*, Ucrania aduce que después de hacer el 28 de abril de 2012 su constatación, celebró consultas con varios países exportadores. Sin embargo, no ha aducido, y no creemos, que esas consultas afectaron a la capacidad de las autoridades competentes para publicar su informe velozmente y sin demora tras haber hecho la determinación a que se hace referencia en el párrafo 2 a) del artículo 4.⁴⁷⁵ Habida cuenta de ello, consideramos que como en este caso las autoridades competentes publicaron su informe casi 11 meses después de la determinación de 28 de abril de 2012, no publicaron su informe, o su análisis y su demostración, "con prontitud".

7.448. Concluimos, por consiguiente, que Ucrania actuó de manera incompatible con las obligaciones que le correspondían en virtud del párrafo 2 c) del artículo 4 porque no publicó su informe o su análisis y su demostración "con prontitud".

7.8.3 Alegación al amparo de la primera frase del párrafo 1 del artículo 3

7.449. Abordamos ahora la alegación formulada por el Japón al amparo de la primera frase del párrafo 1 del artículo 3, que concierne a si Ucrania no hizo una investigación adecuada. La primera frase del párrafo 1 del artículo 3 dispone lo siguiente:

Un Miembro solo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese Miembro con arreglo a un procedimiento previamente establecido y hecho público en consonancia con el artículo X del GATT de 1994.

7.450. El Japón alega que Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 porque no hizo un "estudio cuidadoso", y en particular porque no examinó datos correspondientes al período 2011-2012. Al interpretar el término "investigación", el Japón, remitiéndose al informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Gluten de trigo*, mantiene que el sentido corriente de esa palabra da a entender que las autoridades competentes deben llevar a cabo una "averiguación sistemática" o un "estudio cuidadoso" del asunto que tienen ante sí, y que las autoridades encargadas de llevar a cabo una averiguación o un estudio, es decir, una

⁴⁷¹ *The Shorter Oxford Dictionary* (2007), volumen 2, página 2367. Véanse también los informes del Grupo Especial, *CE - Productos de tecnología de la información*, párrafo 7.1074 (donde se interpreta que la palabra "*promptly*" (rápidamente) que figura en el párrafo 1 del artículo X del GATT de 1994 significa "*in a prompt manner; readily, quickly; at once, without delay; directly, forthwith, there and then*" ('de manera rápida; prontamente, prestamente; inmediatamente, sin demora, directamente, enseguida')).

⁴⁷² Respuesta de Ucrania a la pregunta 124 del Grupo Especial.

⁴⁷³ Véase el párrafo 7.487 *infra*.

⁴⁷⁴ Véanse, por ejemplo, los párrafos 7.497 y 7.499 *infra*.

⁴⁷⁵ A nuestro juicio, esas consultas podrían haber afectado a la fecha de introducción, la forma, el nivel o la duración prevista de la medida de salvaguardia que en última instancia se aplicó. Sin embargo, como hemos indicado, no era preciso que en el informe de las autoridades competentes se expusieran las conclusiones fundamentadas o se facilitara un análisis detallado de esos aspectos.

"investigación", deben tratar activamente de obtener la información pertinente.⁴⁷⁶ Según el Japón, es obligatorio tratar de obtener información pertinente acerca del "pasado reciente". El Japón mantiene que esa obligación deriva de la interpretación del término "investigación" a la luz de su contexto, en particular el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4, y el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como del carácter urgente de las medidas de salvaguardia contempladas en el Acuerdo. A juicio del Japón, lo lógico es que las medidas de salvaguardia se apliquen inmediatamente después de la conclusión de una investigación que ha llevado a constatar la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones, debido al carácter urgente de las medidas de salvaguardia. Según el Japón, una demora significativa en la aplicación de una medida de salvaguardia requiere una actualización de los datos.⁴⁷⁷

7.451. En lo tocante a la investigación de que se trata, el Japón sostiene que Ucrania no realizó una investigación como requiere el párrafo 1 del artículo 3 porque no trató de obtener la información pertinente, en particular datos correspondientes al período 2011-2012, que es el período más reciente habida cuenta de que la medida de salvaguardia se aplicó en abril de 2013. El Japón observa que la medida de salvaguardia en litigio se aplicó más de dos años después del final del período de investigación (2008-2010). Mantiene que un lapso de dos años entre el final del período de investigación y lo que considera constituye la fecha de imposición de la medida de salvaguardia es claramente excesivo, y que esa demora excesiva no puede estar justificada por los esfuerzos que Ucrania pudiera haber hecho para entablar negociaciones con países exportadores. El Japón aduce que el hecho de que las autoridades competentes examinaran datos adicionales de la primera mitad de 2011 relativos a "determinados factores" no implica que el período de investigación se ampliara de modo que incluyera también la primera mitad de 2011. Según el Japón, el Aviso de 14 de marzo de 2013 no contiene ningún análisis relativo a la primera mitad de 2011, e incluso en las Constataciones Fundamentales las autoridades competentes solo examinaron un factor concerniente a la primera mitad de 2011, a saber, la relación entre las importaciones y la producción nacional.⁴⁷⁸

7.452. Ucrania responde que las autoridades realizaron una investigación de conformidad con las obligaciones limitadas establecidas en el párrafo 1 del artículo 3. Discrepa de la interpretación del Japón de que las autoridades competentes deberían haber seguido actualizando la información incluso después del final de la investigación, y aduce que el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias no apoya esa interpretación, que debe rechazarse. A juicio de Ucrania, el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece la obligación de seguir actualizando la información después del final del período de investigación, y mucho menos después del final de la investigación. Aduce que no hay en el Acuerdo sobre Salvaguardias nada que requiera que la medida se aplique inmediatamente después de la terminación de la investigación o dentro de un determinado plazo. Según Ucrania, el momento en que un Miembro tiene que imponer una medida de salvaguardia es una cuestión que no concierne a la "investigación", sino únicamente a la aplicación de esa medida. Ucrania mantiene que el lapso entre el final de la investigación y la imposición de una medida de salvaguardia no está determinado por el Acuerdo sobre Salvaguardias, y que, en consecuencia, ese lapso queda al arbitrio del Miembro.⁴⁷⁹

7.453. Por lo que respecta a la investigación de que se trata, Ucrania aduce que en la que realizó se tuvieron en cuenta todos los datos concernientes al período de investigación, y que actualizó esa información con información más reciente de que se pudo disponer antes de la conclusión de la investigación. Mantiene que cuando el 2 de julio de 2011 inició la investigación en materia de salvaguardias fijó el período de investigación en 2008 a 2010, inclusive, y estudió cuidadosamente la información concerniente a ese período. Ucrania observa que en las Constataciones Fundamentales sus autoridades competentes también presentaron datos más recientes

⁴⁷⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 53 y 54.

⁴⁷⁷ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 151 y 162; segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 50, 52, 54, 64 y 123; declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 34; y respuesta del Japón a las preguntas 30 y 47 del Grupo Especial.

⁴⁷⁸ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 162; segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 50 y 62; declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 35; y respuesta del Japón a las preguntas 24 y 30 del Grupo Especial.

⁴⁷⁹ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 58 y 60; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 30; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafos 12-15; declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 12; y respuesta de Ucrania a la pregunta 3 del Grupo Especial.

correspondientes a la primera mitad de 2011, especialmente en lo tocante al nuevo aumento del volumen de importación en términos relativos, de que se dispuso antes de la iniciación de la investigación. Considera, no obstante, que las autoridades competentes no están obligadas a examinar datos que no corresponden al período de investigación, como afirma el Japón. Ucrania mantiene que, de hecho, el Japón se queja de que hubiera un lapso entre la fecha de la terminación de la investigación y la fecha de aplicación de la medida. Aduce que en este caso el lapso no fue resultado de una decisión arbitraria de las autoridades competentes, sino consecuencia de la necesidad de intercambiar opiniones con países exportadores, en especial la Unión Europea, el Japón, la Federación de Rusia y la República de Corea.⁴⁸⁰

7.454. El Grupo Especial observa que la alegación del Japón se apoya en que Ucrania se basó en datos correspondientes a un período de investigación que finalizó más de un año antes de que se formulase la constatación de amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones, y dos años antes de la introducción de la medida. Sin embargo, ya hemos concluido *supra* que la determinación de aumento de las importaciones hecha por Ucrania no satisface las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2, entre otras cosas porque no se basa en un aumento de las importaciones que fuera lo bastante reciente. Así pues, no estimamos necesario formular constataciones sobre si Ucrania también actuó de manera incompatible con la primera frase del párrafo 1 del artículo 3 porque no trató de obtener información pertinente sobre el pasado más reciente, en particular información concerniente al período 2011-2012. Por consiguiente, aplicamos el principio de economía procesal y no formulamos constataciones por lo que respecta a esta alegación.

7.9 Alegaciones relativas a las notificaciones, las consultas previas y el nivel de las concesiones

7.455. El Grupo Especial observa que el Japón presentó al amparo del artículo 12 varias alegaciones relativas a las obligaciones de Ucrania en materia de notificaciones a la OMC y las consultas previas con otros Miembros, así como, al amparo del artículo 8, una alegación relativa a la obligación de procurar mantener un nivel sustancialmente equivalente de concesiones y otras obligaciones.

7.9.1 Alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo 12

7.456. El Grupo Especial procede primero a evaluar las alegaciones del Japón de que Ucrania supuestamente incumplió las prescripciones en materia de notificación establecidas en el párrafo 1 del artículo 12, que dispone lo siguiente:

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.

7.457. El Japón alega que Ucrania actuó de manera incompatible con su obligación de hacer "inmediatamente" una notificación al iniciar un proceso de investigación, conforme a lo dispuesto en el párrafo 1 a) del artículo 12.⁴⁸¹ Alega además que Ucrania actuó de manera incompatible con la obligación de hacer "inmediatamente" una notificación al constatar que existía daño grave o amenaza de daño grave que le correspondía en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12, así como

⁴⁸⁰ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 56-58 y 60; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 28-30; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafos 11-15; declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 11; y respuesta de Ucrania a la pregunta 3 del Grupo Especial.

⁴⁸¹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 326-330; segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 255-257; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 61.

con la obligación de hacer "inmediatamente" una notificación al adoptar la decisión de aplicar una medida de salvaguardia que le correspondía en virtud del párrafo 1 c) del artículo 12.⁴⁸²

7.458. Ucrania mantiene que sus notificaciones a la OMC se hicieron puntualmente, y que por tanto debe constatar que son compatibles con sus obligaciones en el marco de la OMC. En consecuencia, aduce que las alegaciones del Japón al amparo del párrafo 1 del artículo 12 deben desestimarse.⁴⁸³

7.459. El Grupo Especial abordará primero algunas cuestiones generales de interpretación concernientes al párrafo 1 del artículo 12. Después, las alegaciones del Japón se abordarán en el orden en que se han presentado.

7.9.1.1 Requisitos en materia de notificación establecidos en el párrafo 1 del artículo 12

7.460. El párrafo 1 del artículo 12 dispone que los Miembros de la OMC harán inmediatamente una notificación al Comité de Salvaguardias cuando se produzcan los "hechos"⁴⁸⁴ especificados en los apartados de esa disposición, a saber: i) iniciación de un proceso de investigación, ii) constatación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave, y iii) adopción de una decisión de aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia.⁴⁸⁵

7.461. El párrafo 1 del artículo 12 requiere que esas notificaciones se hagan "*immediately*" (inmediatamente) después de que se produzcan los hechos especificados. Por "*immediately*" (inmediatamente) se entiende "*most urgent; occurring or taking effect without delay; done at once*" (muy urgente; que ocurre o tiene efectos sin demora; hecho enseguida).⁴⁸⁶ En *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación afirmó que la palabra "inmediatamente" "implica una cierta urgencia", y que el grado de urgencia requerido 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. El Órgano de Apelación aclaró, en particular, que entre los factores pertinentes para evaluar el grado de urgencia cabe incluir la complejidad de la notificación y la necesidad de su traducción a uno de los idiomas oficiales de la OMC. No obstante, el Órgano de Apelación ha advertido que la cantidad de tiempo que lleve la preparación de la notificación debe, en todos los casos, mantenerse en un mínimo, dado que la obligación subyacente es la de notificar "inmediatamente".⁴⁸⁷

7.462. Por último, el Órgano de Apelación también ha afirmado que una notificación "inmediata" es aquella que deja al Comité de Salvaguardias, y a los Miembros, el máximo tiempo posible para reflexionar sobre la investigación de salvaguardia en curso y reaccionar ante la misma.⁴⁸⁸ Esto indica que una determinación de si una notificación fue "inmediata" no requiere que se examine si el Comité o los Miembros recibieron la notificación lo bastante pronto para poder de hecho reflexionar sobre ella o reaccionar ante ella.⁴⁸⁹

7.463. En lo tocante a los hechos descritos en los tres apartados del párrafo 1 del artículo 12, observamos que estos reflejan una secuencia lógica en el proceso interno de adopción de decisiones que precede a la aplicación de una medida de salvaguardia: primero la iniciación, después la determinación de las condiciones que tienen que satisfacerse para que una medida de salvaguardia pueda aplicarse y, por último, la decisión de aplicar o prorrogar la medida de salvaguardia. Observamos que con arreglo al ordenamiento jurídico de algunos Miembros el último paso en el proceso previsto en el párrafo 1 del artículo 12 -la adopción de una decisión de aplicar-

⁴⁸² Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 335; segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 258; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 61.

⁴⁸³ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 232; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 89; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 91; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 102.

⁴⁸⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 102.

⁴⁸⁵ *Ibid.*

⁴⁸⁶ *The Shorter Oxford Dictionary* (2007), volumen 1, página 1330.

⁴⁸⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 105.

⁴⁸⁸ *Ibid.*, párrafo 106.

⁴⁸⁹ *Ibid.*

puede coincidir con el segundo.⁴⁹⁰ Con arreglo al ordenamiento jurídico de otros Miembros puede tener lugar después del segundo paso.⁴⁹¹

7.464. En el caso de los Miembros cuyo proceso interno de adopción de decisiones prevea un lapso entre, por un lado, una constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones y, por otro lado, la decisión de aplicar una medida de salvaguardia, los hechos pertinentes pueden, como es natural, notificarse por separado y sucesivamente. En el caso de los Miembros en que esos hechos tienen lugar al mismo tiempo nada impide notificar los hechos pertinentes de manera simultánea, ya sea en una o en varias notificaciones.

7.465. Para evaluar si una notificación en el sentido del párrafo 1 del artículo 12 fue o no "inmediata" es preciso establecer tanto la fecha en que ocurrió el hecho desencadenante como la fecha de la notificación. Por lo general se considera que esta última corresponde a la fecha en que la notificación se envió al Comité de Salvaguardias, pero no está tan claro cuál es la primera. Puede plantearse la cuestión de si el Grupo Especial debe evaluar la inmediatez de las notificaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 12 por referencia a: i) la fecha de adopción de la decisión pertinente sobre la medida de que se trata (es decir, la decisión de iniciar, la decisión de hacer una constatación o la decisión de aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia), ii) la fecha de publicación de esa decisión, o iii) la entrada en vigor de esa decisión. Observamos a este respecto que con arreglo a algunos ordenamientos jurídicos nacionales, y con respecto a algunas medidas pertinentes y en algunos casos, algunas de esas fechas o todas ellas pueden coincidir, de manera que puede no ser necesario distinguir unas de otras.

7.9.1.1.1 Alegación al amparo del párrafo 1 a) del artículo 12

7.466. El Grupo Especial evaluará ahora la alegación formulada por el Japón al amparo del párrafo 1 a) del artículo 12.

7.467. El Japón afirma que al notificar al Comité de Salvaguardias la iniciación de la investigación 11 días después de la publicación del aviso de esa decisión en el Diario Oficial, Ucrania no cumplió la obligación de notificar "inmediatamente", sobre todo a la luz de la mínima información que contenía la notificación.⁴⁹²

7.468. Ucrania aduce que su notificación de la iniciación de la investigación se hizo "inmediatamente", habida cuenta de que el idioma de trabajo en Ucrania no es uno de los idiomas de trabajo de la OMC. Observa que adoptó la decisión de iniciar la investigación el 30 de junio de 2011, la publicó el 2 de julio de 2011, y la notificó a la OMC el 13 de julio de 2011, es decir, 11 días después de su publicación.⁴⁹³ Destaca que en la diferencia *Estados Unidos - Gluten de trigo* la notificación de conformidad con el párrafo 1 a) del artículo 12 se hizo 16 días después de la publicación de la decisión de iniciar la investigación, lo que se constató que no era "inmediato". Ucrania observa a ese respecto que la autoridad investigadora de los Estados Unidos trabaja y publica en uno de los idiomas de trabajo de la OMC.⁴⁹⁴

7.469. Ucrania sostiene que la puntualidad de una notificación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12 tiene que determinarse caso por caso después de evaluar todos los factores que influyen en el tiempo para responder. Aduce que el carácter casuístico de la evaluación deriva del hecho de que en el artículo 12 no se menciona ningún plazo específico que aclare el término

⁴⁹⁰ Aparentemente, la Unión Europea está comprendida en esta categoría (respuesta de la Unión Europea en calidad de tercero a la pregunta 27 del Grupo Especial).

⁴⁹¹ Esto puede deberse, por ejemplo, a que se haya encomendado a distintos encargados de adoptar decisiones la determinación: i) de si se han satisfecho las condiciones sustantivas para la aplicación de una medida de salvaguardia, y ii) de si la aplicación de una medida de salvaguardia está justificada. Australia y los Estados Unidos están aparentemente comprendidos en esta segunda categoría general (respuestas de Australia y los Estados Unidos en calidad de terceros a la pregunta 27 del Grupo Especial). Véase también el informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, nota 516.

⁴⁹² Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 327 y 330; segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 255-257; y declaración inicial del Japón en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 61.

⁴⁹³ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 225.

⁴⁹⁴ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 225 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*); declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 84; y segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 86.

"inmediatamente". Sostiene que en el presente caso el hecho de que el idioma oficial de la autoridad investigadora no sea uno de los tres idiomas de trabajo oficiales de la OMC es un motivo para dar flexibilidad a los Miembros.⁴⁹⁵

7.470. Ucrania sostiene que la fecha clave para determinar la puntualidad de una notificación de conformidad con el párrafo 1 a) del artículo 12 es la fecha de publicación de la decisión pertinente.⁴⁹⁶ Ucrania se remite al informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, donde se utilizó la fecha de publicación como referencia pertinente.⁴⁹⁷

7.471. El Japón responde que los problemas relacionados con la traducción no pueden justificar la demora de 11 días en la notificación, especialmente habida cuenta de "las características de la información proporcionada". El Japón sostiene a este respecto que la necesidad de traducir un documento de solo 604 palabras a uno de los idiomas de la OMC no puede justificar una demora de 11 días, dada la obligación de limitar al "mínimo" la cantidad de tiempo empleada para preparar una notificación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12.⁴⁹⁸

7.472. El Japón hace referencia a ese respecto al informe sobre el asunto *Corea - Productos lácteos*, en el que el Grupo Especial concluyó que una demora de 14 días entre la publicación de la decisión de iniciar y su notificación a la OMC no cumplía los requisitos de una notificación "inmediata", y era, por tanto, incompatible con el párrafo 1 del artículo 12. El Japón destaca que en aquel asunto el idioma de la decisión, el coreano, tampoco era un idioma de trabajo de la OMC.⁴⁹⁹

7.473. El Grupo Especial observa que todos aceptan que Ucrania hizo una notificación al Comité de Salvaguardias concerniente a la iniciación de su investigación en materia de salvaguardias. Las partes discrepan, no obstante, sobre si la notificación de Ucrania fue "inmediata". El 30 de junio de 2011 Ucrania adoptó la decisión número SP-259/2011/4402-27 "relativa a la iniciación de la investigación en materia de salvaguardias sobre la importación en Ucrania de automóviles de turismo con independencia del país de origen y de exportación".⁵⁰⁰ El 2 de julio de 2011, Ucrania publicó en el *Uryadovy Kurier* el "Aviso de Iniciación y tramitación de la investigación en materia de salvaguardias sobre la importación en Ucrania de automóviles de turismo con independencia del país de origen y de exportación", donde se hacía referencia a la decisión de iniciar la investigación en materia de salvaguardias y se establecía que dicha decisión entraría en vigor en la fecha de publicación del Aviso.⁵⁰¹ Ucrania notificó la iniciación de la investigación al Comité de Salvaguardias el 13 de julio de 2011.⁵⁰² Observamos que en su notificación Ucrania señaló el 2 de julio de 2011 como la fecha de iniciación de la investigación.⁵⁰³

7.474. Las partes convienen en que a los efectos del párrafo 1 a) del artículo 12 la fecha en que se considera que se ha "iniciado" un proceso de investigación es la fecha de publicación de la decisión de iniciar.⁵⁰⁴ En *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación utilizó la fecha de publicación para determinar si una demora en la notificación de la iniciación de una investigación en materia de salvaguardias significaba que la notificación no había sido

⁴⁹⁵ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 218 y 219 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.128); segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 83; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 61.

⁴⁹⁶ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 214; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafos 255-257; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 61.

⁴⁹⁷ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 214 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 111).

⁴⁹⁸ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 256 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 105).

⁴⁹⁹ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 257 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.134).

⁵⁰⁰ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 208; y segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 86.

⁵⁰¹ Prueba documental JPN-3.

⁵⁰² Notificación en virtud del párrafo 1 a) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativa a la iniciación de un proceso de investigación y a los motivos del mismo, documento G/SG/N/6/UKR/9 de la OMC (Prueba documental JPN-4).

⁵⁰³ Prueba documental JPN-4, página 2.

⁵⁰⁴ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 214; y respuesta del Japón a la pregunta 106 del Grupo Especial.

inmediata.⁵⁰⁵ Por consiguiente, utilizamos la fecha de publicación como la fecha pertinente para determinar si una notificación al Comité de Salvaguardias sobre la iniciación de una investigación en materia de salvaguardias fue "inmediata" en el sentido del párrafo 1 del artículo 12. Así pues, lo que tenemos que determinar es si puede considerarse que una notificación hecha 11 días después de la publicación, el 2 de julio de 2011, es "inmediata" en el sentido del párrafo 1 a) del artículo 12.

7.475. Recordamos que en la investigación de Ucrania no se utilizó un idioma de trabajo de la OMC, y que el aviso publicado tampoco estaba en un idioma de trabajo de la OMC.⁵⁰⁶ Sin embargo, la notificación de Ucrania solo se refiere a cinco elementos: la fecha de iniciación de la investigación; los productos objeto de la investigación; las razones para iniciar la investigación; el punto de contacto y los plazos y procedimientos para que las partes presenten pruebas.⁵⁰⁷ Ninguno de esos elementos es inhabitual o complicado, y el aviso no contiene ninguna información especialmente compleja. El documento tiene menos de dos páginas, y aproximadamente 600 palabras. Por tanto, nos parece que en este caso la traducción no debería haber sido un proceso necesariamente muy prolijo.⁵⁰⁸ Así pues, a nuestro juicio, ni las características de la información ni la longitud del documento justifican una demora de 11 días debida a la traducción.

7.476. Dado que en el presente caso Ucrania no ha presentado ninguna otra justificación del lapso de 11 días transcurrido entre la publicación del Aviso de Iniciación y su notificación de conformidad con el párrafo 1 a) del artículo 12, consideramos que la notificación no fue "inmediata", y en consecuencia concluimos que a este respecto Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo 12.

7.9.1.1.2 Alegaciones al amparo de los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12

7.477. El Grupo Especial examina ahora las alegaciones formuladas por el Japón al amparo de los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12.

7.478. El Japón afirma que Ucrania actuó de manera incompatible con su obligación de hacer una notificación "inmediatamente" después de constatar la existencia de daño grave o amenaza de daño grave, en el sentido del párrafo 1 b) del artículo 12, e "inmediatamente" después de adoptar una decisión de aplicar una medida de salvaguardias, en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 12.⁵⁰⁹ Aduce que en *Estados Unidos - Gluten de trigo* el Órgano de Apelación constató que el hecho desencadenante pertinente en el contexto del párrafo 1 c) del artículo 12 es la adopción de una decisión, y que esa disposición se centra en saber si una decisión ha tenido lugar o ha sido adoptada, y no en saber si esa decisión se ha hecho efectiva.⁵¹⁰ El Japón sostiene que el mismo análisis es aplicable al párrafo 1 b) del artículo 12, ya que esa disposición se centra en saber si se ha constatado la existencia de daño grave o amenaza de daño grave.⁵¹¹

7.479. El Japón afirma que en el presente caso Ucrania adoptó la decisión de aplicar una medida de salvaguardia el 28 de abril de 2012, publicó su decisión el 14 de marzo de 2013, e hizo una notificación al Comité de Salvaguardias el 21 de marzo de 2013. Aduce que como el hecho desencadenante es la adopción de la decisión, que tuvo lugar el 28 de abril de 2012, la notificación

⁵⁰⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 111, donde se afirma que "[e]l Aviso de la USITC fue publicado en el *Federal Register* de los Estados Unidos el 1º de octubre de 1997 [y] no fue notificado al Comité de Salvaguardias hasta el 17 de octubre de 1997". Véase también el informe del Grupo Especial, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.134. Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.196 y nota 182. Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 111 y 112.

⁵⁰⁶ Con arreglo al artículo 3 de la Ley sobre Salvaguardias de Ucrania, "las investigaciones se efectuarán en el idioma estatal de Ucrania" (Prueba documental JPN-1).

⁵⁰⁷ Prueba documental JPN-4.

⁵⁰⁸ Destacamos a ese respecto que Ucrania no ha señalado a nuestra atención ninguna limitación significativa de su capacidad para traducir la notificación del ucraniano a un idioma de trabajo de la OMC, circunstancia que podría haber afectado a nuestra evaluación.

⁵⁰⁹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 335; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 258.

⁵¹⁰ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 333; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 263 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 120).

⁵¹¹ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 334; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 265.

se hizo casi un año después de haberse adoptado la decisión, y es, por consiguiente, incompatible con lo dispuesto en los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12.⁵¹²

7.480. Ucrania responde que según el Órgano de Apelación el hecho desencadenante por lo que respecta al párrafo 1 c) del artículo 12 es la fecha en la que la decisión se hace oficial, y no cuando entra en vigor.⁵¹³ Sostiene asimismo que del informe del Grupo Especial sobre el asunto *República Dominicana - Medidas de salvaguardia* y de determinadas declaraciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo* se desprende que la principal obligación por lo que respecta a una medida definitiva es que esta se notifique antes de su entrada en vigor. Ucrania aduce que a su juicio la fecha de publicación es crucial para determinar si una notificación es puntual.⁵¹⁴

7.481. Ucrania considera que no puede entenderse que el 28 de abril de 2012 es la fecha de adopción de una decisión de aplicar una medida de salvaguardia. Afirma que la decisión pertinente es un documento de uso interno, y que no puede considerarse que este constituye un documento jurídico adecuado mientras no haya sido publicado oficialmente. Sostiene, por consiguiente, que la fecha crucial a efectos de la puntualidad de las notificaciones de Ucrania de conformidad con los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12 es la de la publicación del aviso.⁵¹⁵ Ucrania afirma que como el hecho desencadenante ocurrió el 14 de marzo de 2013 y las notificaciones al Comité de Salvaguardias se hicieron el 21 de marzo de 2013, solo siete días después, las notificaciones fueron "inmediatas"⁵¹⁶ y, en consecuencia, compatibles con los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12.⁵¹⁷

7.482. El Japón discrepa de la afirmación de Ucrania de que el hecho desencadenante pertinente por lo que respecta al párrafo 1 del artículo 12 es la fecha de publicación o "la fecha en que la decisión se hace 'oficial'".⁵¹⁸ Afirma que el texto del párrafo 1 del artículo 12 no respalda la opinión de Ucrania, que se basa en una interpretación errónea de las constataciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo*.⁵¹⁹ El Japón considera que el argumento de Ucrania de que el hecho desencadenante pertinente a los efectos del párrafo 1 c) del artículo 12 también tiene que ser la "fecha de publicación" está en contradicción con el texto del párrafo 1 del artículo 12 y con la intención de los redactores, ya que los distintos hechos desencadenantes a los efectos del párrafo 1 a) del artículo 12 y el párrafo 1 c) del artículo 12 reflejan una diferencia sustantiva en la posición de los Miembros de la OMC y sus consecuencias.⁵²⁰ El Japón tampoco está de acuerdo en que "la principal obligación por lo que respecta a la notificación de una medida definitiva es que esta se notifique antes de su entrada en vigor". Observa en ese contexto que el Órgano de Apelación hizo hincapié en que "para que una notificación en virtud del párrafo 1 c) del artículo 12 haya sido hecha a su debido tiempo se requiere solamente que la notificación haya sido inmediata".⁵²¹

⁵¹² Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 335; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 267.

⁵¹³ Primera comunicación escrita de Ucrania, 216 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 120).

⁵¹⁴ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 216 y 217; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 83; y declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 81 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 120, y al informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafo 7.433).

⁵¹⁵ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 226 y 227; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafos 87 y 88; y respuesta de Ucrania a la pregunta 128 del Grupo Especial.

⁵¹⁶ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 228; declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 88; segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 89; y declaración inicial de Ucrania en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 101.

⁵¹⁷ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 228 y 232; y segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 91.

⁵¹⁸ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 260 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 216).

⁵¹⁹ Declaración inicial del Japón en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 100 y 101; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 260.

⁵²⁰ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafos 261 y 262; y respuesta del Japón a la pregunta 106 del Grupo Especial.

⁵²¹ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 266 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 120).

7.483. El Japón también mantiene, subsidiariamente, que si el Grupo Especial concluyera que el hecho desencadenante pertinente es la "publicación" que tuvo lugar el 14 de marzo de 2013, una demora de siete días entre la fecha de publicación y la fecha de notificación no satisface el requisito de "inmediatez", especialmente si se tiene en cuenta la muy prolongada demora entre la adopción efectiva de la decisión, el 28 de abril de 2012, y su publicación, el 14 de marzo de 2013. El Japón alega que no pueden invocarse dificultades administrativas, como la traducción a un idioma de trabajo de la OMC, para justificar una demora de casi un año entre la adopción de la decisión y su publicación en el Diario Oficial.⁵²²

7.9.1.1.2.1 Notificación de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12

7.484. El Grupo Especial comienza por la notificación de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12. Todas las partes están de acuerdo en que Ucrania hizo una notificación al Comité de Salvaguardias tras constatar la existencia de daño o amenaza de daño a causa del aumento de las importaciones. Discrepan, no obstante, sobre si esa notificación fue "inmediata". Ucrania notificó el 21 de marzo de 2013 al Comité que había constatado la existencia de daño grave o amenaza de daño grave.⁵²³ Lo hizo en una notificación conjunta en virtud de los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12 concerniente tanto a la constatación de amenaza de daño grave como a la aplicación de la medida de salvaguardia.

7.485. La notificación alude al Aviso de 14 de marzo de 2013 concerniente a la Decisión de 28 de abril de 2012 de la Comisión Interministerial de Comercio Exterior número SP-275/2012/4423-08, que según el epígrafe 9 de la notificación se publicó el 14 de marzo de 2013.⁵²⁴ En la notificación también se afirma que la introducción de la medida tendría lugar 30 días después de la publicación, el 14 de marzo de 2013, del Aviso de Imposición.

7.486. En el Aviso de 14 de marzo de 2013 se afirma que la Comisión "ha decidido que ... la importación en Ucrania de automóviles de turismo ... aumentó en relación con la producción de la rama de producción nacional, y que ese aumento tuvo lugar en condiciones y volúmenes tales que amenazaban causar un daño grave a la rama de producción nacional", y que "los intereses nacionales de Ucrania requieren la imposición de medidas de salvaguardia contra esas importaciones".⁵²⁵ Así pues, del Aviso de 14 de marzo de 2013 se desprende evidentemente que la Comisión "[hizo] una constatación de [amenaza de] daño grave ... a causa del aumento de las importaciones", en el sentido del párrafo 1 b) del artículo 12. El texto de la Decisión de 28 de abril de 2012 no se facilitó al Grupo Especial. En el Aviso de 14 de marzo de 2013 se indica que la Comisión decidió imponer una medida de salvaguardia basada en la decisión y las constataciones subyacentes adoptadas el 28 de abril de 2012.

7.487. Tras hacer referencia a las constataciones que figuraban en la Decisión de 28 de abril de 2012 de la Comisión, y hacerlas suyas, en el Aviso de 14 de marzo de 2013 se afirma seguidamente que "se impondrá" una medida de salvaguardia en forma de un derecho especial, y se especifican el tipo de derechos aplicable y la duración de la medida.⁵²⁶ En el Aviso de 14 de marzo de 2013 se afirma que esa decisión entraría en vigor 30 días después de la publicación del Aviso. Como ya se ha indicado, no se publicó hasta mucho después de haberse adoptado la Decisión de 28 de abril de 2012, concretamente el 14 de marzo de 2013.

7.488. Observamos que el Aviso de 14 de marzo de 2013 incorpora y respalda, pero no modifica o deroga, la constatación de existencia de amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones hecha el 28 de abril de 2012. El único elemento nuevo evidente en el Aviso de 14 de marzo de 2013 por lo que respecta a la constatación de 28 de abril de 2012 es la publicación de la decisión de la Comisión. De hecho, ninguna de las partes ha afirmado que la constatación de 28 de abril de 2012 de la Comisión era simplemente preliminar o incompleta. Además, el hecho de que la constatación de 28 de abril de 2012 formara parte del aviso de 14 de marzo de 2013, que contiene

⁵²² Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 268.

⁵²³ Documento G/SG/N/8/UKR/3, G/SG/N/10/UKR/3, G/SG/N/11/UKR/1 de la OMC (Prueba documental JPN-7).

⁵²⁴ Prueba documental JPN-7, página 5.

⁵²⁵ Aviso relativo a la aplicación de medidas de salvaguardia sobre las importaciones en Ucrania de automóviles de turismo con independencia del país de origen o de exportación (Prueba documental JPN-2), páginas 3 y 4.

⁵²⁶ Prueba documental JPN-2, página 9.

otras constataciones y tiene un alcance más amplio, no obra en menoscabo del hecho de que el Aviso de 14 de marzo de 2013, como mínimo, incorpora la constatación pertinente.

7.489. A la luz de esos hechos, constatamos que el 28 de abril de 2012 las autoridades competentes adoptaron una decisión en la que se constataba la existencia de una amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones, en el sentido del párrafo 1 b) del artículo 12. Sin embargo, la decisión que contenía esa constatación no se publicó hasta el 14 de marzo de 2013, y la decisión de aplicar una medida de salvaguardia basada en esa constatación no entró en vigor hasta un mes después.

7.490. La cuestión en la que centramos ahora nuestra atención es la de cuál de esas fechas -la fecha de adopción o publicación de la constatación de existencia de amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones, o la fecha de entrada en vigor de esa constatación mediante la aplicación de una medida de salvaguardia basada en ella- es la fecha desencadenante pertinente a efectos de evaluar si la notificación de Ucrania en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 se hizo "inmediatamente".

7.491. El contexto del párrafo 1 del artículo 12 hace pensar que no debemos basar nuestra evaluación en la fecha de entrada en vigor de la constatación. El párrafo 3 del artículo 12 dispone que el Miembro que "se proponga aplicar" una medida de salvaguardia dará oportunidades adecuadas para que se celebren consultas "previas". De esa prescripción del párrafo 3 del artículo 12 se desprende que esas consultas han de tener lugar antes de que se aplique una medida de salvaguardia, es decir, antes de que una constatación de amenaza de daño grave entre en vigor mediante la aplicación de una medida de salvaguardia. El párrafo 3 del artículo 12 también estipula que las consultas sirven, entre otras cosas, para que los Miembros exportadores puedan examinar la información proporcionada en virtud del párrafo 2 del artículo 12. En esa disposición se identifica la información que ha de incluirse en las notificaciones, a saber, entre otras cosas, "pruebas del daño grave o la amenaza de daño de grave causados por el aumento de las importaciones", es decir, pruebas que respalden la constatación a que se hace referencia en el párrafo 1 b) del artículo 12. Todo ello nos indica que la notificación de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12 también tiene que preceder a la fecha de entrada en vigor de la constatación a que se hace referencia en esa disposición.

7.492. En el presente caso hubo un lapso de más de 10 meses entre la fecha de adopción de la constatación de daño grave causado por el aumento de las importaciones y la fecha de publicación de esa decisión. Además, el expediente indica que no hubo un cambio intermedio en el contenido sustancial de la constatación en cuestión, ni tampoco una investigación complementaria después de la fecha de adopción de esa constatación. Observamos que al parecer la Ley sobre Salvaguardias de Ucrania no contempla la publicación por separado de esa constatación⁵²⁷, y que la constatación de 28 de abril de 2012 pudo haber sido, con arreglo a la legislación ucraniana, una decisión interna sin la condición jurídica de una norma. Sin embargo, ninguna de esas consideraciones demuestra que las normas de la OMC, y concretamente las enunciadas en el párrafo 1 b) del artículo 12, no requieren que un Miembro notifique una constatación de amenaza de daño grave inmediatamente después de hacer la constatación pertinente, en el presente caso la que las autoridades competentes de Ucrania hicieron el 28 de abril de 2012.

7.493. Por todas esas razones consideramos que, en las circunstancias del presente caso se hizo una constatación de amenaza de daño grave el 28 de abril de 2012. Esa constatación no era preliminar ni incompleta, y la decisión de hacerla no fue alterada, rescindida o suspendida después del 28 de abril de 2012. Por consiguiente, Ucrania estaba obligada, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 b) del artículo 12, a notificar esa constatación inmediatamente después de que se hubiera hecho, con independencia de lo dispuesto en la Ley sobre Salvaguardias de Ucrania o del hecho de que no se publicara por separado.

7.494. Habiendo constatado que en las circunstancias del presente caso el hecho desencadenante de la obligación establecida en el párrafo 1 b) del artículo 12 se produjo el 28 de abril de 2012, tenemos que evaluar si la notificación de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12 hecha el 21 de marzo de 2013 por Ucrania se hizo "inmediatamente". Recordamos que transcurrieron más de 10 meses desde el momento en que las autoridades competentes hicieron la constatación

⁵²⁷ También confirma aparentemente esa inferencia el hecho de que la constatación no se publicara hasta el 14 de marzo de 2013, como parte del Aviso de esa misma fecha.

pertinente y la fecha en que se presentó la notificación al Comité de Salvaguardias. Aun teniendo en cuenta la necesidad indiscutida de la traducción y el hecho de que la notificación de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12 era de carácter más técnico que la notificación de conformidad con el párrafo 1 a) del artículo 12, la notificación solo tiene cuatro páginas y poco más de 1.800 palabras, por lo que su traducción no podía haber requerido varios meses. Ucrania no ha presentado ningún argumento en ese sentido. Dado que Ucrania no ha hecho referencia a ninguna otra circunstancia que deba tenerse en cuenta, nos parece claro, habida cuenta de la importante demora, que Ucrania, en el presente caso, no procedió con el grado de urgencia requerido y no mantuvo en un mínimo la demora en la notificación al Comité de Salvaguardias. Por consiguiente, concluimos que Ucrania no hizo inmediatamente una notificación al Comité de Salvaguardias cuando hizo la constatación a que se hace referencia en el párrafo 1 b) del artículo 12, y que, en consecuencia, actuó de manera incompatible con esa disposición.

7.9.1.1.2.2 Notificación de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12

7.495. El Grupo Especial observa que todas las partes aceptan que Ucrania hizo una notificación al Comité de Salvaguardias tras adoptar la decisión de aplicar una medida de salvaguardia, pero también en este caso las partes discrepan sobre si la notificación de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 hecha por Ucrania se hizo "inmediatamente". Como se indica más arriba, Ucrania hizo el 21 de marzo de 2013 una notificación conjunta de conformidad con los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12.⁵²⁸ En la notificación se hace referencia al Aviso de 14 de marzo de 2013 y se afirma que la introducción de la medida tendrá lugar 30 días después de la publicación del Aviso.

7.496. Como también se indica más arriba, en el Aviso de 14 de marzo de 2013 se incorpora la Decisión de 28 de abril de 2012 de la Comisión, y la Decisión de 28 de abril de 2012 se describe como la decisión "con arreglo a la cual se impusieron medidas de salvaguardia".⁵²⁹ En el Aviso de 14 de marzo de 2013 se indica que la Decisión de 28 de abril de 2012 se adoptó de conformidad con el artículo 16 de la Ley sobre Salvaguardias de Ucrania. Según el párrafo 3 del artículo 16 de esa Ley, una decisión de la Comisión sobre la aplicación de una medida de salvaguardia debe comprender, entre otras cosas, la duración de la medida y la fecha de su entrada en vigor:

La decisión de la Comisión sobre la aplicación de las medidas de salvaguardia contendrá la información relativa a:

... la fecha de comienzo de la aplicación de las medidas de salvaguardia, la fecha de entrada en vigor de la decisión de la Comisión, otra información y el reglamento para la aplicación de las medidas de salvaguardia.⁵³⁰

7.497. No hay en el Aviso de 14 de marzo de 2013 nada que indique que la Decisión de 28 de abril de 2012 estableció los parámetros de la aplicación, como la duración de la medida o la fecha en que entraría en vigor. No obstante, aunque lo hubiera hecho, observamos que el Aviso de 14 de marzo de 2013 establece la fecha de entrada en vigor afirmando que la decisión de aplicar una medida de salvaguardia entrará en vigor 30 días después de su publicación. Aunque en la Decisión de 28 de abril de 2012 se hubiera indicado de manera análoga que la medida entraría en vigor después de la publicación, lo cierto es que esa decisión no se publicó hasta el 14 de marzo de 2013. Por consiguiente, la Decisión de 28 de abril de 2012 no estableció una fecha para su entrada en vigor. Así pues, estimamos que la Decisión de 28 de abril de 2012 no constituye una "decisión de la Comisión sobre la aplicación de ... medidas de salvaguardia" en el sentido del párrafo 3 del artículo 16 de la Ley sobre Salvaguardias. En contraste, es indiscutible que el Aviso de 14 de marzo de 2013 constituye una decisión de esa naturaleza, ya que aclara cuándo la decisión de aplicar una medida de salvaguardia sobre la base de la Decisión de 28 de abril de 2012 entrará en vigor, a saber, 30 días después de la publicación del Aviso de 14 de marzo de 2013.

7.498. Como aclara el párrafo 2 del artículo 12, la fecha de entrada en vigor -o la fecha de introducción, en los términos del párrafo 2 del artículo 12- constituye información que tiene que

⁵²⁸ Documento G/SG/N/8/UKR/3-G/SG/N/10/UKR/3-G/SG/N/11/UKR/1 de la OMC (Prueba documental JPN-7).

⁵²⁹ Prueba documental JPN-2, página 4.

⁵³⁰ Prueba documental JPN-1, página 17.

proporcionarse al Comité de Salvaguardias cuando se hace una notificación de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12. Esto nos hace pensar que "[la adopción de] la decisión de aplicar ... una medida de salvaguardia", en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 12, incluye necesariamente una decisión sobre la fecha de introducción de la medida. A falta de tal decisión de las autoridades competentes, por la que estas se hacen responsables de la introducción de la medida en una determinada fecha, la decisión sobre la aplicación sigue siendo incompleta en un aspecto significativo.

7.499. Como se señala más arriba, el Aviso de 14 de marzo de 2013 establece la fecha de entrada en vigor de la medida de salvaguardia de Ucrania sobre los vehículos automóviles para el transporte de personas -la fecha de introducción-. También impone expresamente una medida de salvaguardia en forma de un derecho especial, y especifica el tipo de derechos aplicable y la duración de la medida. Por esas razones, estimamos que el Aviso de 14 de marzo de 2013 comprende todos los elementos esenciales de una "decisión de aplicar ... una medida de salvaguardia". Además, el hecho de que la publicación del Aviso de 14 de marzo de 2013 necesariamente significaba, a tenor de su texto, que la medida de salvaguardia entraría en vigor 30 días después respalda nuestra conclusión de que las autoridades competentes "adoptaron" una decisión de aplicar una medida de salvaguardia, es decir, se responsabilizaron de que la medida se introdujera en una fecha específica. Por consiguiente, constatamos que las autoridades competentes "[adoptaron] la decisión de aplicar ... una medida de salvaguardia", en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 12, el 14 de marzo de 2013, la fecha en que se publicó el Aviso.

7.500. En contraste, aunque parece claro que la Decisión de 28 de abril de 2012 de la Comisión contenía el fundamento sustantivo en que se basaba la "decisión de aplicar ... una medida de salvaguardia", no podemos concluir que el 28 de abril de 2012 las autoridades competentes llegaron a "adoptar" una decisión de aplicar una medida de salvaguardia. Especialmente, no hay en las pruebas que tenemos ante nosotros indicación alguna de que se comprometieran con una fecha en particular para la introducción de tal medida. Sin embargo, es evidente que desde la publicación del Aviso de 14 de marzo de 2013 se fijó una fecha para la introducción de la medida.

7.501. Pasamos ahora a la fecha que debe utilizarse para evaluar si la notificación de Ucrania de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 se hizo "inmediatamente" después de adoptarse una decisión de aplicar una medida de salvaguardia. Basándonos en lo antes expuesto, estimamos que en las circunstancias específicas del presente caso las autoridades competentes no adoptaron su decisión de aplicar una medida de salvaguardia hasta el 14 de marzo de 2013, cuando publicaron el Aviso.⁵³¹ Por consiguiente, constatamos que la fecha por referencia a la cual tenemos que evaluar si la notificación de Ucrania de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 se hizo "inmediatamente" es el 14 de marzo de 2013.

7.502. La notificación de Ucrania se envió al Comité de Salvaguardias el 21 de marzo de 2013, siete días hábiles después de la decisión de aplicar una medida de salvaguardia. En *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación constató que una demora de cinco días hábiles para notificar una decisión de aplicar una medida de salvaguardia no era incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 12. La notificación objeto de aquel caso tenía aproximadamente 790 palabras. En la presente diferencia, la demora es mayor, pero, al contrario que en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, en este caso el Aviso de 14 de marzo de 2013 requería la traducción a uno de los idiomas de trabajo de la OMC. La notificación conjunta de Ucrania de conformidad con los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12 proporciona considerablemente más información sustantiva que la notificación de conformidad con el párrafo 1 a) del artículo 12. Así lo pone de manifiesto el hecho de que tenga cuatro páginas y contenga algo más de 1.800 palabras. A nuestro juicio, la necesidad: i) de preparar y finalizar el documento original, que es más de dos veces más largo que el que fue objeto de *Estados Unidos - Gluten de trigo*, y ii) de traducirlo una vez que se finalizó, pueden justificar una demora superior a cinco días. A falta de argumentos específicos y pruebas en contrario, y habida cuenta de la longitud del documento, no vemos motivos para concluir que en este caso Ucrania, al notificar a la OMC siete días después de la publicación del Aviso de 14 de marzo de 2013, no procedió con el grado de urgencia requerido o no mantuvo la demora en la notificación al Comité de Salvaguardias en el mínimo.

⁵³¹ No pretendemos afirmar que la fecha de publicación es la fecha que generalmente debe utilizarse para determinar si la adopción de una decisión de aplicar una medida de salvaguardia ha sido notificada inmediatamente. Antes bien, lo que estamos diciendo es que en la situación específica que tenemos ante nosotros las pruebas indican que la decisión pertinente no se adoptó hasta que fue publicada.

Por consiguiente, concluimos que el Japón no ha establecido que Ucrania no hizo una notificación al Comité de Salvaguardias inmediatamente después de adoptar una decisión de aplicar una medida de salvaguardia, en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 12.

7.9.2 Alegación al amparo del párrafo 2 del artículo 12

7.503. El Grupo Especial examina ahora la alegación del Japón de que Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 2 del artículo 12 al hacer su notificación al Comité de Salvaguardias de la OMC. El párrafo 2 del artículo 12 dispone lo siguiente:

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.

7.504. El Japón alega que la notificación de conformidad con los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12 hecha por Ucrania el 21 de marzo de 2013 es incompatible con el párrafo 2 del artículo 12 porque no contenía toda la información pertinente.⁵³² Más concretamente, aduce que la notificación de Ucrania no incluye determinadas pruebas esenciales de existencia de daño grave o amenaza de daño grave causados por el aumento de las importaciones, y tampoco un calendario para la liberalización progresiva.⁵³³

7.505. Ucrania aduce que su notificación de 21 de marzo de 2013 al Comité de Salvaguardias de la OMC incluía la información pertinente requerida por lo que respecta a la determinación de la existencia de daño y la decisión de imponer la medida de salvaguardia, y era suficiente para ser compatible con las obligaciones que correspondían a Ucrania en el marco de la OMC.⁵³⁴ Ucrania añade que al evaluar si se ha satisfecho lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 12 es importante tener en cuenta los objetivos fundamentales de las notificaciones.⁵³⁵ Remitiéndose al asunto *Argentina - Calzado (CE)*, Ucrania aduce que las notificaciones tienen que describir en forma suficiente las medidas que se han adoptado o cuya adopción se proponga, así como los fundamentos de esas medidas, de modo que los Miembros interesados en el asunto puedan decidir si y en qué forma llevarán adelante la cuestión.⁵³⁶

7.506. En respuesta, el Japón aduce que un Miembro no solo tiene que respetar el espíritu del párrafo 2 del artículo 12, sino también su letra. Opina que la notificación tiene que abordar, como mínimo, todos los elementos que se especifican en el párrafo 2 del artículo 12 como constitutivos de toda la información pertinente, así como los factores enumerados en el párrafo 2 del artículo 4 que tienen que evaluarse en una investigación en materia de salvaguardias.⁵³⁷

7.507. El Grupo Especial observa que esta alegación concierne al contenido de la notificación hecha por Ucrania el 21 de marzo de 2013 de conformidad con los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12.⁵³⁸ Las partes discrepan sobre si esa notificación proporciona información suficiente para satisfacer el requisito mínimo impuesto por el párrafo 2 del artículo 12. Examinaremos la

⁵³² Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 339; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 272.

⁵³³ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 342-348.

⁵³⁴ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 230. Véase también la segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 91.

⁵³⁵ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 222.

⁵³⁶ *Ibid.*

⁵³⁷ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 271.

⁵³⁸ Los Miembros están obligados a hacer inmediatamente una notificación de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12 cuando constaten la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones; y en virtud del párrafo 1 c) del artículo 12 al adoptar la decisión de aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia.

notificación en cuestión para determinar si satisface el requisito mínimo impuesto por el párrafo 2 del artículo 12.

7.9.2.1 "Toda la información pertinente"

7.508. El Grupo Especial recuerda que el párrafo 2 del artículo 12 dispone cuál ha de ser el contenido de las notificaciones al Comité de Salvaguardias de la OMC de conformidad con los párrafos 1 b) o 1 c) del artículo 12. Esas notificaciones deben proporcionar "toda la información pertinente" con respecto a varias cuestiones concernientes a la investigación, las determinaciones y la medida de salvaguardia propuesta. El párrafo 2 del artículo 12 indica que la información pertinente "incluirlá" siempre determinada información que se especifica. Así lo confirmó el Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*:

El texto del párrafo 2 del artículo 12 establece claramente que el Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia está obligado a proporcionar al Comité de Salvaguardias *toda* la información pertinente, y no solo *determinada* información pertinente. Además, dispone que esa información *incluirlá* determinados elementos que se enumeran a continuación de la expresión "toda la información pertinente" y que son, concretamente, las pruebas del daño grave o 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. Esos elementos, que se enumeran como componentes necesarios de "toda la información pertinente" configuran una prescripción mínima en materia de notificación que es preciso cumplir para que la notificación se ajuste a los requisitos del artículo 12.⁵³⁹

En lo tocante a las pruebas de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones, el Órgano de Apelación aclaró además que:

Consideramos que las "pruebas del daño grave" en el sentido del párrafo 2 del artículo 12 deben referirse, como mínimo, a los factores del daño que deben ser evaluados de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4. Dicho de otro modo, conforme al texto y el contexto del párrafo 2 del artículo 12, un Miembro debe, *como mínimo*, referirse en sus notificaciones, de conformidad con los apartados b) y c) del párrafo 1 del artículo 12, a todos los elementos que en el párrafo 2 del artículo 12 se enumeran como elementos constitutivos de "toda la información pertinente", así como a los factores enumerados en el párrafo 2 del artículo [4] cuya evaluación es precisa en una investigación sobre salvaguardias.⁵⁴⁰

7.509. Por tanto, las notificaciones de "toda la información pertinente" en el sentido del párrafo 2 del artículo 12 tienen, como mínimo, que proporcionar información sobre todos los elementos enumerados en el párrafo 2 del artículo 12, a saber, i) las pruebas del daño grave o la amenaza de daño grave causados por el aumento de las importaciones; ii) la descripción precisa del producto de que se trate; iii) la medida propuesta, iv) la fecha propuesta de introducción, v) la duración prevista y vi) el calendario para la liberalización progresiva. Además, por lo que respecta a las pruebas de existencia de daño grave o amenaza de daño grave causadas por el aumento de las importaciones, la notificación pertinente ha de incluir información sobre cada uno de los ocho factores enumerados en el párrafo 2 del artículo 4 que es necesario evaluar, a saber: i) el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate, en términos absolutos y relativos; ii) la parte del mercado absorbida por las importaciones en aumento, iii) los cambios en el nivel de ventas, iv) la producción, v) la productividad, vi) la utilización de la capacidad, vii) las ganancias y pérdidas, y viii) el empleo.⁵⁴¹

7.510. Dado que esos 14 elementos forman todos parte del contenido mínimo que ha de incluirse en una notificación de conformidad con los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12, la falta de cualquiera de ellos significa necesariamente que la notificación de que se trata no satisface las prescripciones del párrafo 2 del artículo 12.

⁵³⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 107. (las cursivas figuran en el original)

⁵⁴⁰ *Ibid.*, párrafo 108. (las cursivas figuran en el original; no se reproduce la nota de pie de página del original)

⁵⁴¹ *Ibid.*, párrafos 108 y 109.

7.511. Teniendo presentes esas consideraciones, procedemos ahora a evaluar la notificación de Ucrania.

7.9.2.2 La notificación de las autoridades competentes

7.512. El Japón mantiene que la notificación no contiene toda la información pertinente relativa a las pruebas de existencia de daño grave o amenaza de daño grave causados por el aumento de las importaciones. Más concretamente, afirma que en la notificación faltaba la siguiente información:

- i. la cuantía de la disminución de las importaciones en términos absolutos y la cuantía del aumento de las importaciones en términos relativos a lo largo del período de investigación;
- ii. las tendencias intermedias de 2008 a 2009 y de 2009 a 2010 en relación con cada uno de los factores de daño;
- iii. las cifras absolutas correspondientes a cada uno de los factores de daño; y
- iv. información concerniente a la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto afectado y el daño grave o la amenaza de daño grave.⁵⁴²

7.513. El Japón sostiene que la notificación, de manera análoga, no incluye un calendario para la liberalización progresiva.⁵⁴³ Aduce que el calendario para la liberalización progresiva forma parte de la información pertinente que debe figurar en una notificación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12, y que en consecuencia la ausencia de ese calendario frustra el objetivo fundamental de transparencia e información.⁵⁴⁴

7.514. Ucrania considera que la alegación de carácter procesal formulada por el Japón al amparo del párrafo 2 del artículo 12 debe desestimarse.⁵⁴⁵ Mantiene que su notificación de conformidad con los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12 era suficiente con arreglo a las normas de la OMC.⁵⁴⁶ En particular, considera que su notificación incluía la información pertinente requerida sobre la determinación de existencia de un daño grave o una amenaza de daño grave y la decisión de imponer la medida de salvaguardia. En el suplemento a la notificación de 21 de marzo de 2013, notificado al Comité de Salvaguardias de la OMC el 28 de marzo de 2014, se proporcionaba más información pertinente sobre la aplicación de la medida.⁵⁴⁷

7.515. Ucrania reconoce que hasta el 28 de marzo de 2014 no notificó un calendario para la liberalización progresiva.⁵⁴⁸ No obstante, basándose en lo que a su juicio son los objetivos fundamentales del artículo 12, afirma que su notificación de 21 de marzo de 2013 satisfacía las obligaciones que le correspondían en virtud del párrafo 2 del artículo 12 por lo que respecta al calendario para la liberalización.⁵⁴⁹ En particular, Ucrania considera pertinente el hecho de que entre el 25 de agosto de 2011 y el 25 de marzo de 2013 sus autoridades hubieran enviado al Japón una serie de cartas, que alega proporcionaron al Japón la información necesaria para celebrar consultas con Ucrania con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12.⁵⁵⁰ Ucrania destaca además que el tipo de derechos de salvaguardia propuesto inicialmente para los automóviles de cilindrada igual o superior a 1.500 cm³ pero inferior a 2.200 cm³ se redujo del 15,1% al 12,95% como consecuencia de las consultas que se celebraron con el Japón el 19 de abril de 2012. Aduce que como una de las finalidades de la notificación es informar a los Miembros acerca de las circunstancias del caso y de las intenciones del Miembro que impone la medida con miras a que cualquier Miembro interesado pueda decidir si desea solicitar la

⁵⁴² Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 340-346.

⁵⁴³ *Ibid.*, párrafos 347 y 348.

⁵⁴⁴ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 280.

⁵⁴⁵ Segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 91.

⁵⁴⁶ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 230. Ucrania aduce asimismo que cumplió la obligación sustantiva establecida en el párrafo 4 del artículo 7 mediante su plan de liberalización, aplicado en abril de 2014. Véase la primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 194.

⁵⁴⁷ *Ibid.*, párrafo 230.

⁵⁴⁸ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 210.

⁵⁴⁹ *Ibid.*, párrafos 222-224, 232.

⁵⁵⁰ *Ibid.*, párrafo 231.

celebración de consultas que puedan dar lugar a la modificación de la medida propuesta, el hecho de que en el presente caso se cumpliera esa finalidad de la notificación es pertinente, dado que el Japón dispuso de la información y celebró las consultas que dieron lugar a la modificación de la medida propuesta.⁵⁵¹

7.516. En respuesta, el Japón aduce que la notificación complementaria de 28 de marzo de 2014 no contiene en modo alguno la información concerniente al daño y la relación de causalidad cuya ausencia de la notificación de 21 de marzo de 2013 identificó el Japón.⁵⁵² Además, a juicio del Japón, el hecho de que la subsiguiente notificación de 28 de marzo de 2014 de Ucrania contenga un calendario para la liberalización progresiva no hace que la notificación de 21 de marzo de 2013 sea compatible con el párrafo 2 del artículo 12.⁵⁵³ Por último, el Japón añade que las cartas enviadas al Japón son irrelevantes para determinar el cumplimiento del párrafo 2 del artículo 12 por Ucrania, ya que esa determinación depende del contenido y el alcance de la información que Ucrania puso a disposición del Comité de Salvaguardias en sus notificaciones.⁵⁵⁴

7.517. El Grupo Especial comenzará su análisis examinando si la notificación contiene un calendario para la liberalización progresiva⁵⁵⁵, como requiere el párrafo 2 del artículo 12. La notificación de 21 de marzo de 2013 de Ucrania contiene información sobre la determinación de la existencia de daño o amenaza de daño, en particular las tendencias de determinados indicadores del daño a la rama de producción nacional durante el período de investigación, y sobre la evaluación del potencial exportador de determinados países exportadores. La notificación contiene además información acerca de la medida propuesta, concretamente sobre su forma y el tipo de derechos aplicable; una descripción del producto de que se trata; la fecha propuesta de introducción; y la duración prevista de la medida de salvaguardia. Sin embargo, no contiene un calendario para la liberalización progresiva. Las partes no discuten ese hecho.⁵⁵⁶

7.518. Tras la notificación de 21 de marzo de 2013, Ucrania aplicó su medida de salvaguardia a partir del 14 de abril de 2013. Posteriormente, el 12 de febrero de 2014 decidió liberalizar esa medida reduciendo el tipo de derechos aplicable en dos etapas sucesivas, una vez transcurridos 12 y 24 meses.⁵⁵⁷ Esa decisión se publicó en el Diario Oficial el 28 de marzo de 2014 y se notificó al Comité de Salvaguardias de la OMC ese mismo día.⁵⁵⁸ Observamos que la notificación de 28 de marzo de 2014 sí contiene un calendario para la liberalización progresiva.

7.519. La notificación complementaria de 28 de marzo de 2014 de Ucrania se hizo casi un año después de la entrada en vigor de la medida de salvaguardia. Sin embargo, el texto del párrafo 2 del artículo 12 impone claramente una obligación de presentar un calendario para la liberalización progresiva al "Miembro *que se proponga* aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia" (sin cursivas en el original). El uso de la expresión "que se proponga" significa que el Miembro todavía no ha aplicado, pero tiene intención de aplicar, o está a punto de aplicar, una medida de salvaguardia. Si ya se hubiera adoptado una medida de salvaguardia, el Miembro ya no "se propondría" aplicarla. Así pues, nos parece evidente que un calendario notificado cuando la medida ya se ha impuesto no puede satisfacer lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 12.

7.520. El Grupo Especial a cargo del asunto *Corea - Productos lácteos* constató, de manera análoga, que los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 12⁵⁵⁹, considerados conjuntamente, imponen una

⁵⁵¹ *Ibid.*, párrafo 232.

⁵⁵² Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 276.

⁵⁵³ *Ibid.*, párrafo 278. Véase también la primera comunicación escrita del Japón, párrafo 348.

⁵⁵⁴ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 277.

⁵⁵⁵ Uno de los principios rectores del Acuerdo sobre Salvaguardias es que las medidas de salvaguardia se liberalicen progresivamente mientras están en vigor. La obligación de liberalizar progresivamente una medida de salvaguardia que incumbe al Miembro que la impone está articulada en el párrafo 4 del artículo 7. El texto del párrafo 4 del artículo 7 figura en el párrafo 7.349 *supra*.

⁵⁵⁶ En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, Ucrania afirmó que considera que la reducción del tipo de los derechos del 15,1% al 12,95% tras las consultas celebradas con el Japón el 19 de abril de 2012 equivale a una liberalización. Aun suponiendo, a efectos de argumentación, que pueda considerarse que la reducción del tipo de los derechos constituye una liberalización, ello no modifica el hecho de que en la notificación de 21 de marzo de 2013 de Ucrania no se incluyó ningún calendario para la liberalización progresiva.

⁵⁵⁷ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 38.

⁵⁵⁸ Véase el documento G/SG/N/8/UKR/3/Suppl.1- G/SG/N/10/UKR/3/Suppl.2- G/SG/N/11/UKR/1/Suppl.1 de la OMC (31 de marzo de 2014) (Prueba documental JPN-9).

⁵⁵⁹ El texto del párrafo 3 del artículo 12 figura en el párrafo 7.526 *infra*.

obligación de notificar los detalles de una medida de salvaguardia propuesta *antes* de su aplicación, de manera que los Miembros afectados puedan celebrar consultas acerca de ella antes de que entre en vigor.⁵⁶⁰ El Órgano de Apelación confirmó que la obligación de proporcionar toda la información pertinente, que incluye el calendario para la liberalización progresiva, establecida en el párrafo 2 del artículo 12, permite que los Miembros exportadores que tengan un interés sustancial puedan celebrar consultas previas:

De esta forma, los Miembros exportadores que tienen un interés sustancial en el producto al que se aplica una medida de salvaguardia estarán en mejor posición para celebrar consultas útiles, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12, de la que estarían si la notificación no incluyera todos esos elementos.⁵⁶¹

7.521. Es cierto que, por definición, una medida de salvaguardia solo puede liberalizarse después de su entrada en vigor, y que de conformidad con el párrafo 4 del artículo 7⁵⁶² solo es obligatorio liberalizar progresivamente las medidas de salvaguardia de una duración prevista superior a un año. No obstante, el párrafo 3 del artículo 12 otorga a los Miembros afectados el derecho a disponer de una oportunidad adecuada para celebrar consultas antes, no después, de la aplicación de una medida de salvaguardia. Por tanto, los Miembros afectados tienen derecho a recibir el calendario para la liberalización progresiva propuesto antes de que se celebren consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12. Habida cuenta de ello, nos parece evidente que el calendario para la liberalización progresiva, como toda la demás información pertinente, tiene que notificarse antes de que la medida de salvaguardia asociada entre en vigor.

7.522. Por lo que respecta a las cartas que las autoridades de Ucrania enviaron al Japón, observamos que el párrafo 2 del artículo 12, en conjunción con el párrafo 1 del artículo 12, establece la obligación de proporcionar información no solo a un Miembro, sino también al Comité de Salvaguardias de la OMC, y que con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 debe darse a todos los Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores del producto una oportunidad para celebrar consultas previas. Por lo demás, incluso sin tener en cuenta lo anterior, lo cierto es que en cualquier caso las cartas identificadas por Ucrania no contienen una propuesta de calendario para la liberalización progresiva.

7.523. Recordamos asimismo que este Grupo Especial fue establecido el 26 de marzo de 2014, es decir, dos días antes de la notificación complementaria de Ucrania de 28 de marzo de 2014. Así pues, en la fecha de establecimiento del Grupo Especial Ucrania no había notificado al Comité de Salvaguardias de la OMC ningún calendario para la liberalización progresiva. Por consiguiente, el Grupo Especial constata que la notificación de 21 de marzo de 2013, la única hecha antes de la fecha de establecimiento de este Grupo Especial, no satisface el requisito de proporcionar "toda la información pertinente", ya que no contiene uno de los elementos de carácter obligatorio identificados en el párrafo 2 del artículo 12 como parte de "toda la información pertinente", es decir, una propuesta de calendario para la liberalización progresiva.

7.524. Por todas las razones arriba expuestas, concluimos que en la fecha del establecimiento de este Grupo Especial, es decir, el 26 de marzo de 2014, Ucrania estaba actuando de manera incompatible con las obligaciones que le correspondían en virtud del párrafo 2 del artículo 12 porque no había presentado en su notificación de 21 de marzo de 2013 "toda la información pertinente", como requiere esa disposición. La notificación complementaria de Ucrania de 28 de marzo de 2014 no afecta a nuestra conclusión.

7.525. El Grupo Especial recuerda que el Japón aduce que en la notificación de 21 de marzo de 2013 también falta otra información. Dado que ya hemos constatado que Ucrania actuó de manera incompatible con las obligaciones que le correspondían en virtud del párrafo 2 del artículo 12 al no presentar, cumpliendo su obligación, el calendario para la liberalización progresiva que se proponía aplicar, no estimamos necesario formular constataciones adicionales sobre si Ucrania también actuó de manera incompatible con el párrafo 2 del artículo 12 al no presentar la otra información identificada por el Japón. Por consiguiente, declinamos formular constataciones relativas a la alegación del Japón en la medida en que afectan a esos argumentos.

⁵⁶⁰ Informe del Grupo Especial, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.120.

⁵⁶¹ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 111.

⁵⁶² El texto del párrafo 4 del artículo 7 figura en el párrafo 7.349 *supra*.

7.9.3 Alegación al amparo del párrafo 3 del artículo 12

7.526. El Grupo Especial examina ahora la alegación del Japón de que Ucrania no le dio una oportunidad adecuada para celebrar consultas previas con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12, que dice así:

El Miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia dará oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas con los Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores del producto de que se trate, con el fin de, entre otras cosas, examinar la información proporcionada en virtud del párrafo 2, intercambiar opiniones sobre la medida y llegar a un entendimiento sobre las formas de alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8.

7.527. El Japón alega que Ucrania no dio una oportunidad adecuada para celebrar consultas después de hacer el 21 de marzo de 2013 una notificación de conformidad con los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12.⁵⁶³ Aduce que el párrafo 3 del artículo 12 dispone que uno de los objetivos de la oportunidad para celebrar consultas previas es que se pueda "examinar la información proporcionada en virtud del párrafo 2 [del artículo 12]". Por tanto, el Japón considera que la oportunidad para celebrar consultas previas debe darse después de que se haya hecho la notificación que contiene la información identificada en el párrafo 2 del artículo 12. El Japón sostiene que a pesar de las reiteradas peticiones que hizo después de la presentación de la notificación de 21 de marzo de 2013 de Ucrania, esta no le dio una oportunidad adecuada para celebrar consultas previas acerca de la medida de salvaguardia propuesta.⁵⁶⁴

7.528. El Japón añade que las consultas celebradas entre el Japón y Ucrania el 19 de abril de 2012 no cumplieron los requisitos establecidos en el párrafo 3 del artículo 12. Aduce que el párrafo 3 del artículo 12 requiere que el Miembro que impone una medida de salvaguardia dé a los Miembros exportadores afectados tiempo suficiente e información suficiente para celebrar consultas significativas. A juicio del Japón, la referencia en el párrafo 3 del artículo 12 a "la información proporcionada en virtud del párrafo 2 [del artículo 12]" indica que la información enumerada en el párrafo 2 del artículo 12 es la información mínima que el Miembro que impone la medida tiene que proporcionar para que puedan celebrarse consultas significativas. El Japón sostiene que la información que se le proporcionó antes de las consultas de 19 de abril de 2012, a saber, las Constataciones Fundamentales,⁵⁶⁵ no contenía toda la información mínima requerida por el párrafo 2 del artículo 12, en particular la fecha propuesta para la aplicación, el tipo de derechos exactamente aplicable y determinada información pertinente relativa al daño y la relación causal.⁵⁶⁶

7.529. Ucrania responde que la insistencia del Japón en la notificación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12 y la información pertinente requerida por el párrafo 2 del artículo 12 está fuera de lugar. Considera muy pertinente el hecho de que, conforme al párrafo 3 del artículo 12, las consultas tengan que basarse en "la información proporcionada en virtud del párrafo 2", y no en la propia notificación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12. A juicio de Ucrania, si un Miembro interesado ha recibido información que posteriormente también se proporciona en una notificación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12, ello es suficiente para que puedan celebrarse consultas adecuadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12. Ucrania afirma que proporcionó al Japón la información pertinente relativa a la medida propuesta antes no solo de la Decisión de 28 de abril de 2012 de imponer una medida de salvaguardia sino también de la Decisión de 21 de marzo de 2013 de publicar dicha medida.⁵⁶⁷ En particular, Ucrania hace referencia a las consultas que celebró con el Japón el 19 de abril de 2012, que a su entender satisficieron la obligación que le correspondía en virtud del párrafo 3 del artículo 12.⁵⁶⁸

⁵⁶³ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 350; y segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 282.

⁵⁶⁴ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 351-358.

⁵⁶⁵ Prueba documental JPN-6 (versión revisada).

⁵⁶⁶ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 359-367.

⁵⁶⁷ Segunda comunicación escrita de Ucrania, párrafo 94.

⁵⁶⁸ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafos 238 y 239.

7.530. El Grupo Especial observa que el Japón y Ucrania discrepan acerca de la manera en que la información pertinente requerida por el párrafo 2 del artículo 12 tiene que proporcionarse a efectos de la celebración de consultas previas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12, y acerca de si se celebraron consultas previas que permitieron examinar la información pertinente. Sin embargo, lo que no se discute es que en lo concerniente a la medida de salvaguardia en litigio puede considerarse que el Japón es un "Miembro que [tiene] un interés sustancial como [exportador] del producto de que se trate", en el sentido del párrafo 3 del artículo 12. Señalamos que con arreglo al Aviso de Imposición de 14 de marzo de 2013, la participación del Japón en el total de las importaciones en Ucrania de vehículos automóviles para el transporte de personas fue en 2010 del 15%.

7.531. Antes de abordar las cuestiones planteadas por la alegación del Japón recordamos la secuencia de los acontecimientos pertinentes:

Fecha	Hecho
11 de abril de 2012	Ucrania envió a la Embajada del Japón en Ucrania una carta, a la que se adjuntaban las Constataciones Fundamentales, en la que se invitaba al Japón a celebrar consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12. ⁵⁶⁹
19 de abril de 2012	Se celebraron consultas entre Ucrania y el Japón en Kiev. ⁵⁷⁰
28 de abril de 2012	Finaliza la investigación en materia de salvaguardias sobre vehículos automóviles para el transporte de personas. ⁵⁷¹ Se adopta la Decisión sobre la imposición de medidas de salvaguardia. ⁵⁷²
14 de marzo de 2013	Publicación del Aviso de Imposición en el <i>Uryadovy Kurier</i> N° 48. ⁵⁷³
21 de marzo de 2013	Ucrania notifica al Comité de Salvaguardias de la OMC conforme a lo dispuesto en los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12.
27 de marzo de 2013	Se celebra una reunión entre representantes del Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio de Ucrania y la Embajada del Japón en Ucrania. ⁵⁷⁴
4 de abril de 2013	El Japón solicita la celebración de consultas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12. ⁵⁷⁵
9 de abril de 2013	Se celebra una reunión entre representantes del Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio de Ucrania y el Ministerio de Economía, Comercio e Industria del Japón. ⁵⁷⁶
13 de abril de 2013	Entra en vigor la medida de salvaguardia en litigio.
15 de abril de 2013	Ucrania comunica al Comité de Salvaguardias de la OMC que "el Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio de Ucrania propone que esas consultas se celebren en los locales del Ministerio en Kiev (Ucrania) durante el mes de abril de 2013". ⁵⁷⁷
20 de abril de 2013	El Japón solicita que las consultas tengan lugar en Ginebra. ⁵⁷⁸

⁵⁶⁹ Prueba documental JPN-6 (versión revisada).

⁵⁷⁰ Observamos que en la carta de fecha 11 de abril de 2012 de la autoridad competente ucraniana a la Embajada del Japón en Ucrania se alude expresamente a las consultas propuestas como consultas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

⁵⁷¹ Respuesta de Ucrania a la pregunta 83 del Grupo Especial. Véase también la respuesta del Japón a la pregunta 130 del Grupo Especial.

⁵⁷² Se hace referencia a ello en el Aviso relativo a la aplicación de medidas de salvaguardia sobre las importaciones en Ucrania de automóviles de turismo con independencia del país de origen o de exportación, publicado en el *Uryadovy Kurier* N° 48 de 14 de marzo de 2013 (Prueba documental JPN-2), página 4.

⁵⁷³ El Aviso relativo a la aplicación de medidas de salvaguardia sobre las importaciones en Ucrania de automóviles de turismo con independencia del país de origen o de exportación fue publicado en el *Uryadovy Kurier* N° 48 de 14 de marzo de 2013 (Prueba documental JPN-2).

⁵⁷⁴ Respuesta de Ucrania a la pregunta 83 del Grupo Especial.

⁵⁷⁵ Véase el documento G/SG/108 de la OMC (Prueba documental JPN-14).

⁵⁷⁶ Respuesta de Ucrania a la pregunta 83 del Grupo Especial. Véase también la respuesta del Japón a la pregunta 130 del Grupo Especial.

⁵⁷⁷ Véase el documento G/SG/108/Suppl.1 de la OMC (Prueba documental JPN-15).

⁵⁷⁸ Carta de la Misión Permanente del Japón ante las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales en Ginebra a la Misión Permanente de Ucrania ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales en Ginebra, 20 de abril de 2013 (Prueba documental JPN-16).

Fecha	Hecho
23 de abril de 2013	El Japón reitera sus preocupaciones sobre la falta de una oportunidad adecuada para celebrar consultas durante la reunión ordinaria del Comité de Salvaguardias de la OMC. ⁵⁷⁹ En la misma reunión del Comité de Salvaguardias de la OMC, Ucrania afirma que el 19 de abril de 2012 había celebrado consultas con el Japón para examinar los resultados de la investigación, y cumplido plenamente lo dispuesto en el Acuerdo sobre Salvaguardias. ⁵⁸⁰
4 de junio de 2013	Ucrania envía a la Misión Permanente del Japón en Ginebra una carta en la que afirma que "ha dado oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas con el Japón, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo". ⁵⁸¹
Posteriormente	El Japón reitera en varias ocasiones, en cartas a Ucrania y en comunicaciones y declaraciones ante el Consejo del Comercio de Mercancías y el Comité de Salvaguardias de la OMC, su opinión de que las consultas celebradas en Ucrania no dieron una oportunidad adecuada para celebrar consultas previas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12. ⁵⁸²

7.532. De lo anteriormente expuesto se desprende claramente que las únicas consultas entre Ucrania y el Japón acerca de la medida de salvaguardia propuesta celebradas antes de su entrada en vigor fueron las que tuvieron lugar el 19 de abril de 2012. Antes de esas consultas solo se proporcionó al Japón información sobre la medida de salvaguardia propuesta en las Constataciones Fundamentales que se le comunicaron el 11 de abril de 2012. Ucrania no hizo la notificación de conformidad con los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12 hasta el 21 de marzo de 2013, casi un año más tarde. No hubo nuevas consultas entre el Japón y Ucrania antes de la entrada en vigor de la medida de salvaguardia, el 13 de abril de 2013.

7.533. Por lo que respecta a las prescripciones del párrafo 3 del artículo 12, el Órgano de Apelación observó, en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, que:

[el párrafo 3 del artículo 12] establece que las "oportunidades adecuadas" para las consultas han de darse "con el fin de": examinar la información proporcionada en virtud del párrafo 2 del artículo 12; intercambiar opiniones sobre la medida y llegar a un entendimiento con los Miembros exportadores respecto de un nivel equivalente de concesiones. En vista de estos objetivos, consideramos que el párrafo 3 del artículo 12 exige al Miembro que se propone aplicar una medida de salvaguardia que proporcione a los Miembros exportadores información y tiempo suficientes a fin de que sea posible, a través de las consultas, realizar un intercambio significativo sobre las cuestiones identificadas. Para nosotros, del propio texto del párrafo 3 del artículo 12 se desprende que la información sobre la medida propuesta debe proporcionarse antes de las consultas, de modo que las consultas puedan tratar en forma adecuada esa medida. Además, la referencia que hace el párrafo 3 del artículo 12 a la "información proporcionada en virtud del párrafo 2" indica que este último párrafo identifica la información que se requiere para que puedan celebrarse consultas significativas con arreglo al párrafo 3 del mismo artículo.⁵⁸³

7.534. El párrafo 3 del artículo 12 dispone que los Miembros que se propongan aplicar una medida de salvaguardia darán una oportunidad adecuada para celebrar consultas previas con los Miembros de la OMC que tengan un interés sustancial en exportar el producto de que se trate. Como se pretende que sean "consultas previas" acerca de la medida de salvaguardia propuesta⁵⁸⁴, esas consultas deberán preceder a la aplicación de una medida de salvaguardia. Asimismo, como uno

⁵⁷⁹ Véase el documento G/SG/W/229 de la OMC (Prueba documental JPN-18).

⁵⁸⁰ Acta de la reunión ordinaria del Comité de Salvaguardias celebrada el 23 de abril de 2013, documento G/SG/M/43 de la OMC, páginas 8 y 9 (Prueba documental JPN-17).

⁵⁸¹ Carta de la Misión Permanente de Ucrania ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales en Ginebra a la Misión permanente del Japón ante las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales en Ginebra, 4 de junio de 2013 (Prueba documental JPN-19).

⁵⁸² Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 354-357.

⁵⁸³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 136.

⁵⁸⁴ El destinatario del párrafo 3 del artículo 12 es "el Miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia".

de los objetivos declarados de esas consultas es permitir el examen de la información proporcionada con arreglo al párrafo 2 del artículo 12, la información pertinente tiene que haberse proporcionado antes de las consultas. Además, la información que tiene que ser posible examinar durante las consultas es la que fue "proporcionada en virtud del párrafo 2 [del artículo 12]". De esas palabras entendemos que la información en cuestión consiste en "toda la información pertinente" en el sentido del párrafo 2 del artículo 12, incluida la concerniente a los elementos identificados en el párrafo 2 del artículo 12 y los factores enumerados en el párrafo 2 del artículo 4.

7.535. El Japón opina que la "información pertinente" a que se hace referencia en el párrafo 2 del artículo 12 tiene que proporcionarse mediante una notificación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12 y que existe un vínculo entre la "información pertinente proporcionada" mediante una notificación conforme al párrafo 1 del artículo 12 y la obligación de proporcionar "oportunidades adecuadas para que se celebren consultas" prevista en el párrafo 3 del artículo 12.⁵⁸⁵ En contraste, Ucrania considera que las prescripciones del párrafo 3 del artículo 12 se satisfacen si un Miembro interesado efectivamente ha recibido la información que ha de incluirse en una notificación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12, ya sea mediante una notificación en virtud de esa disposición o de otro modo. La interpretación de Ucrania no representa la lectura más natural del texto de las disposiciones pertinentes. El párrafo 3 del artículo 12 alude a información "proporcionada" en virtud del párrafo 2 del artículo 12, no a información "a que se hace referencia" o "identificada" en el párrafo 2 del artículo 12. A nuestro entender, esto sugiere que si la información no es "proporcionada" con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 12, es decir, en las notificaciones a que se hace referencia en los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12, no puede constatarse que un Miembro ha cumplido la obligación pertinente. Además, el participio "proporcionada" se ajusta al texto utilizado en el párrafo 2 del artículo 12, que dispone que el Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia "proporcionará" al Comité de Salvaguardias toda la información pertinente. Así pues, un Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia deberá primero "proporcionar" la información al Comité para que los Miembros exportadores interesados puedan utilizar la información así "proporcionada" a efectos de la celebración de las consultas previas contempladas en el párrafo 3 del artículo 12. Por tanto, el contexto inmediato del párrafo 3 del artículo 12 respalda una interpretación del párrafo 3 del artículo 12 en el sentido de que esa disposición alude a la información pertinente proporcionada al Comité de Salvaguardias en notificaciones de conformidad con los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12.

7.536. No obstante, aceptamos que esa interpretación tal vez no sea por sí sola determinante de todas las cuestiones planteadas en un asunto en el que se ha proporcionado a la parte reclamante toda la información pertinente por medios distintos de una notificación. Sin embargo, en la diferencia que tenemos ante nosotros solo tenemos que abordar esa cuestión si realmente se proporcionó al Japón toda la información pertinente.

7.537. Teniendo presentes esas consideraciones, el Grupo Especial procede ahora a examinar si en la presente diferencia Ucrania dio al Japón una oportunidad adecuada para celebrar consultas previas con miras, entre otras cosas, a examinar la información proporcionada en virtud del párrafo 2 del artículo 12. Como se indica más arriba, las únicas consultas sobre la medida de salvaguardia propuesta que se celebraron antes de la entrada en vigor de dicha medida fueron las celebradas el 19 de abril de 2012. En esa fecha Ucrania no había hecho ninguna notificación a la OMC de conformidad con los párrafos 1 b) o 1 c) del artículo 12. Aunque Ucrania facilitó las Constataciones Fundamentales al Japón antes de las consultas, el 11 de abril de 2012, esas Constataciones no incluyen información concerniente al calendario para la liberalización progresiva, que es uno de los elementos de información que han de proporcionarse obligatoriamente con arreglo al párrafo 2 del artículo 12. Por tanto, es evidente que no se proporcionó al Japón la información requerida por el párrafo 2 del artículo 12 antes de que las consultas se celebraran. Además, en la notificación de conformidad con los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12 hecha el 21 de marzo de 2013 tampoco se proporcionó información relativa a un calendario para la liberalización progresiva.⁵⁸⁶ Dado que no se proporcionó al Japón toda la

⁵⁸⁵ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 287, donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 111.

⁵⁸⁶ Recordamos que la notificación suplementaria de fecha 28 de marzo de 2014 sí contiene un calendario para la liberalización progresiva. Sin embargo, se notificó casi un año después de la entrada en

información pertinente identificada en el párrafo 2 del artículo 12, nos parece evidente que, aun suponiendo que la interpretación de las disposiciones pertinentes propugnada por Ucrania fuera correcta, circunstancia sobre la que no es preciso que nos pronunciemos, lo cierto es que Ucrania, al no haber proporcionado al Japón toda la información pertinente identificada en el párrafo 2 del artículo 12 antes de las consultas, actuó de manera incompatible con el párrafo 3 del artículo 12.

7.538. Por las razones arriba expuestas concluimos, por consiguiente, que si bien en abril de 2012 se celebraron consultas antes de la aplicación de la medida en litigio, Ucrania actuó de manera incompatible con las obligaciones que le correspondían en virtud del párrafo 3 del artículo 12 porque no dio al Japón, un Miembro que tenía un interés exportador sustancial en el producto sujeto a la medida de salvaguardia propuesta, una oportunidad adecuada para celebrar consultas previas con miras a examinar *toda* la información pertinente en el sentido del párrafo 2 del artículo 12, que incluye una propuesta de calendario para la liberalización progresiva.

7.9.4 Alegación al amparo del párrafo 5 del artículo 12

7.539. El Grupo Especial examina ahora la alegación formulada por el Japón al amparo del párrafo 5 del artículo 12, que dispone lo siguiente:

Los Miembros interesados notificarán inmediatamente al Consejo del Comercio de Mercancías los resultados de las consultas a que se hace referencia en el presente artículo, así como los resultados de los exámenes a mitad de período mencionados en el párrafo 4 del artículo 7, los medios de compensación a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 8 y las suspensiones previstas de concesiones y otras obligaciones a que se refiere el párrafo 2 del artículo 8.

7.540. El Japón alega que Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 5 del artículo 12 porque, aun en el caso de que el Grupo Especial constatará que Ucrania y el Japón celebraron consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12, los resultados de esas consultas no se notificaron y, *a fortiori*, no se notificaron "inmediatamente" al Consejo del Comercio de Mercancías.⁵⁸⁷

7.541. Ucrania responde que el Japón no puede quejarse de la falta de notificación, dado que tampoco él notificó los resultados de las consultas. Afirma a ese respecto que el párrafo 5 del artículo 12 establece una obligación compartida de notificar los resultados que afecta a los "Miembros" interesados, en plural.⁵⁸⁸ A juicio de Ucrania, la falta de una notificación al Consejo del Comercio de Mercancías no pudo haber causado daños al Japón, dado que la citada disposición tiene por objeto proteger los intereses de Miembros distintos del Japón y Ucrania.⁵⁸⁹ Ucrania mantiene que la supuesta falta de notificación constituye, en cualquier caso, un error inocuo.⁵⁹⁰

7.542. El Grupo Especial observa que el Japón, en su respuesta a una de las preguntas formuladas en la segunda reunión sustantiva, confirmó que si el Grupo Especial constata que, como afirma el Japón, no se celebraron consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12, no es preciso que formule una constatación relativa a su alegación al amparo del párrafo 5 del artículo 12.⁵⁹¹

7.543. Hemos constatado *supra* que Ucrania no dio al Japón una oportunidad adecuada para celebrar consultas previas, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12. Así pues, no concurre la condición en la que se basa la alegación del Japón al amparo del párrafo 5 del artículo 12. Dada la posición del Japón, nos abstenemos, por consiguiente, de seguir examinando esta alegación condicional, y no formularemos constataciones sobre su fundamento.

vigor de la medida de salvaguardia, y en consecuencia no es pertinente a efectos de nuestra evaluación en el marco del párrafo 3 del artículo 12.

⁵⁸⁷ Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 369.

⁵⁸⁸ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 242.

⁵⁸⁹ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 244. Véase también la declaración inicial de Ucrania en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 96.

⁵⁹⁰ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 244.

⁵⁹¹ Respuesta del Japón a la pregunta 108 del Grupo Especial.

7.9.5 Alegación al amparo del párrafo 1 del artículo 8

7.544. El Grupo Especial examina ahora la alegación formulada por el Japón al amparo del párrafo 1 del artículo 8, que dispone lo siguiente:

Todo Miembro que se proponga aplicar o trate de prorrogar una medida de salvaguardia procurará, de conformidad con las disposiciones del párrafo 3 del artículo 12, mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente en virtud del GATT de 1994 entre él y los Miembros exportadores que se verían afectados por tal medida. Para conseguir este objetivo, los Miembros interesados podrán acordar cualquier medio adecuado de compensación comercial de los efectos desfavorables de la medida sobre su comercio.

7.545. El Japón alega que Ucrania actuó de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 8 porque no procuró mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente entre Ucrania y el Japón en virtud del GATT de 1994, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12.⁵⁹² Aduce que el hecho de que Ucrania no diera una oportunidad adecuada para celebrar consultas previas, en el sentido del párrafo 3 del artículo 12, constituye por sí solo una razón para que el Grupo Especial constate que Ucrania actuó de manera incompatible con las obligaciones que le correspondían en virtud del párrafo 1 del artículo 8.⁵⁹³

7.546. Ucrania aduce que las consultas que tuvieron lugar en abril de 2012 demuestran que siempre ha procurado mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones equivalente al existente en virtud del GATT de 1994 entre ella y el Japón, así como con otros Miembros exportadores a los que la medida de salvaguardia en litigio afectaría.⁵⁹⁴ Añade que el artículo 8 debe interpretarse globalmente, en el sentido de que no hay incumplimiento de un requisito establecido en una disposición jurídica si esa misma disposición jurídica prevé un mecanismo equilibrador, como hace el artículo 8.⁵⁹⁵ Ucrania señala que con arreglo al párrafo 2 del artículo 8 si en las consultas no se llega a un acuerdo, o, a *fortiori*, cuando no ha habido consultas, el Miembro exportador afectado podrá, a más tardar 90 días después de que se haya puesto en aplicación la medida de salvaguardia, suspender la aplicación al comercio del Miembro que aplica la medida de salvaguardia de concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes resultantes del GATT de 1994. A juicio de Ucrania, dado que el Japón podía recurrir libremente a esa forma de autoayuda autorizada por el párrafo 2 del artículo 8, su alegación al amparo del párrafo 1 del artículo 8 carece de fundamento.⁵⁹⁶

7.547. El Japón responde que el párrafo 2 del artículo 8 permite una reparación temporal del daño causado por la aplicación de una medida de salvaguardia, pero no aborda las infracciones del párrafo 1 del artículo 8, en el que se establece una clara obligación jurídica que un Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia debe cumplir.⁵⁹⁷

7.548. El Grupo Especial recuerda que en *Estados Unidos - Gluten de trigo* el Órgano de Apelación afirmó que:

El párrafo 1 del artículo 8 impone a todos los Miembros la obligación de "procurar mantener" concesiones equivalentes con los Miembros exportadores afectados. Los esfuerzos hechos por un Miembro a este efecto deben estar "en conformidad con las disposiciones" del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

En vista de este vínculo explícito existente entre el párrafo 1 del artículo 8 y el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ... un Miembro no puede "procurar mantener" un equilibrio adecuado de concesiones a menos que, como

⁵⁹² Primera comunicación escrita del Japón, párrafo 370.

⁵⁹³ *Ibid.*, párrafo 373.

⁵⁹⁴ Primera comunicación escrita de Ucrania, párrafo 248.

⁵⁹⁵ *Ibid.*, párrafo 249.

⁵⁹⁶ *Ibid.*

⁵⁹⁷ Segunda comunicación escrita del Japón, párrafo 296.

primer paso, haya dado una oportunidad adecuada para que se celebren consultas previas respecto de la medida propuesta.⁵⁹⁸

7.549. En aquella diferencia el Órgano de Apelación confirmó la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos, en contradicción con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12, no dieron una oportunidad adecuada para celebrar consultas, porque la forma de la medida propuesta no era lo bastante clara para permitir consultas significativas. El Órgano de Apelación detalló su posición como sigue:

un Miembro exportador no tendrá una "oportunidad adecuada", a tenor del párrafo 3 del artículo 12 de negociar las concesiones equivalentes generales a través de las consultas a menos que, con anterioridad a esas consultas, haya obtenido, entre otras cosas, información suficientemente detallada sobre la forma de la medida propuesta, incluido el carácter de la reparación.⁵⁹⁹

7.550. En esa misma diferencia, el Órgano de Apelación también confirmó, "por los mismos motivos" que los citados al confirmar la constatación del Grupo Especial en el marco del párrafo 3 del artículo 12, la constatación adicional del Grupo Especial de que los Estados Unidos habían actuado de manera incompatible con las obligaciones que les correspondían en virtud del párrafo 1 del artículo 8.⁶⁰⁰ Esto nos confirma que la falta de información pertinente cuando se celebran las consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 resulta en una infracción del párrafo 1 del artículo 8. El cumplimiento del párrafo 1 del artículo 8 debe tener lugar de conformidad con las disposiciones del párrafo 3 del artículo 12.

7.551. En la presente diferencia hemos constatado *supra* que Ucrania actuó de manera incompatible con las obligaciones que le correspondían en virtud del párrafo 3 del artículo 12 porque no dio al Japón una oportunidad adecuada para celebrar consultas previas con miras a examinar toda la información pertinente, que incluye una propuesta de calendario para la liberalización progresiva. Señalamos que la información que faltaba en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* era de naturaleza distinta y guardaba relación con la forma de la medida propuesta y la naturaleza de la reparación. Pese a ello, en nuestra opinión, el calendario para la liberalización progresiva que se proponía aplicar es igualmente pertinente para alcanzar el objetivo de procurar mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente con el Miembro al que la medida de salvaguardia afectaría. El calendario para la liberalización progresiva es un elemento importante para determinar, con arreglo al párrafo 1 del artículo 8, "cualquier medio adecuado de compensación comercial de los efectos desfavorables" de la medida de salvaguardia propuesta sobre el comercio de los Miembros exportadores. A falta de un calendario para la liberalización progresiva, un Miembro exportador afectado no puede evaluar con precisión los efectos desfavorables causados por la medida de salvaguardia, ya que el nivel y la duración de esos efectos desfavorables dependerán de si se produce y cuándo se produce la liberalización de la medida de salvaguardia, y en consecuencia no podrá calcularse un nivel de compensación adecuado.

7.552. Por consiguiente, concluimos que, en la medida en que Ucrania no dio una oportunidad adecuada para celebrar consultas previas con miras a examinar una propuesta de calendario para la liberalización progresiva, no puede afirmarse que Ucrania "procuró mantener" un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente, porque al no haberse propuesto un calendario para la liberalización progresiva, determinados Miembros exportadores, como el Japón, no pudieron hacerse una idea exacta de lo que podría representar un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente.

7.553. Por las razones arriba expuestas, el Grupo Especial concluye, en consecuencia, que Ucrania actuó de manera incompatible con las obligaciones que le correspondían en virtud del párrafo 1 del artículo 8 porque no procuró mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente.

⁵⁹⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 145 y 146.

⁵⁹⁹ *Ibid.*, párrafo 137.

⁶⁰⁰ *Ibid.*

8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1. Por las razones expuestas en el presente informe, concluimos que Ucrania actuó de manera incompatible con:

- a. el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, al no haber hecho una determinación adecuada por lo que respecta a i) la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias y ii) el efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994;
- b. el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no haber hecho una determinación adecuada por lo que respecta al aumento de las importaciones;
- c. el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no haber hecho una determinación adecuada por lo que respecta a la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional;
- d. el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no haber demostrado la existencia de una relación de causalidad y realizado un análisis adecuado de la no atribución;
- e. el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no haber publicado con prontitud su análisis del caso objeto de investigación y su demostración de la pertinencia de los factores examinados;
- f. el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no haber procurado mantener un equilibrio de concesiones y otras obligaciones adecuado;
- g. el párrafo 1 a) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no haber hecho una notificación al Comité de Salvaguardias de la OMC inmediatamente después de iniciar una investigación en materia de salvaguardias;
- h. el párrafo 1 b) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no haber hecho una notificación al Comité de Salvaguardias de la OMC inmediatamente después de hacer una constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones;
- i. el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no haber proporcionado, en su notificación de 21 de marzo de 2013, "toda la información pertinente", como requiere esa disposición; y
- j. el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no haber dado al Japón una oportunidad adecuada para celebrar consultas previas con miras a examinar toda la información pertinente.

8.2. Asimismo, y también por las razones expuestas en el presente informe, concluimos que el Japón no ha establecido que Ucrania actuó de manera incompatible con:

- a. la segunda frase del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no haber facilitado un aviso público razonable a todas las partes interesadas y previsto la celebración de audiencias públicas u otros medios adecuados para que las partes interesadas presentaran pruebas, expusieran sus opiniones y respondieran a las comunicaciones de otras partes;
- b. la última frase del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no haber publicado su informe "con prontitud";
- c. la última frase del párrafo 1 del artículo 3, o el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no haber presentado un calendario para la liberalización progresiva en su Aviso de 14 de marzo de 2013;

- d. el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no haber aplicado la medida de salvaguardia en la medida necesaria para facilitar el reajuste;
- e. la primera frase del párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no haber liberalizado progresivamente la medida de salvaguardia a lapsos regulares; o
- f. el párrafo 1 c) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no haber hecho una notificación al Comité de Salvaguardias de la OMC inmediatamente después de adoptar una decisión de aplicar una medida de salvaguardia.

8.3. Dados el carácter condicional de la alegación relativa a la notificación de los resultados de las consultas en el marco del párrafo 3 del artículo 12 formulada por el Japón al amparo del párrafo 5 del artículo 12, y nuestra constatación de que la condición no se satisfizo, no hemos llegado a ninguna conclusión sobre esa alegación.

8.4. Por lo que respecta al resto de las alegaciones formuladas por el Japón al amparo del párrafo 1 del artículo 2⁶⁰¹; la primera frase del párrafo 1 del artículo 3⁶⁰²; la última frase del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4⁶⁰³; los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo 4⁶⁰⁴; el párrafo 2 a) del artículo 4⁶⁰⁵; el párrafo 1 del artículo 5⁶⁰⁶; y el párrafo 1 a) del artículo 11⁶⁰⁷ del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 b) del artículo II y el párrafo 1 a) del artículo XIX⁶⁰⁸ del GATT de 1994, hemos aplicado el principio de economía procesal y no hemos llegado a conclusiones.

8.5. Conforme a lo dispuesto en el párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo de las ventajas dimanantes de ese acuerdo. Por consiguiente, constatamos que Ucrania, en la medida en que actuó de manera incompatible con determinadas disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, anuló o menoscabó ventajas para el Japón dimanantes de esos Acuerdos.

8.6. Habiendo constatado que Ucrania actuó de manera incompatible con determinadas disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, como se indica *supra*, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 19 del ESD recomendamos que el OSD solicite a Ucrania que ponga sus medidas en conformidad con las obligaciones que le corresponden en virtud de esos Acuerdos.⁶⁰⁹

8.7. El Japón solicitó al Grupo Especial que obrara en ejercicio de las facultades que le otorga la segunda frase del párrafo 1 del artículo 19 para sugerir formas en las que Ucrania podría aplicar las recomendaciones del Grupo Especial y, en particular, para sugerir que Ucrania revocara sus medidas de salvaguardia.⁶¹⁰

⁶⁰¹ Invocado en apoyo de alegaciones concernientes a las determinaciones de Ucrania relativas al aumento de las importaciones, el daño grave o la amenaza de daño grave y la relación de causalidad.

⁶⁰² Invocada en apoyo de una alegación concerniente a la tramitación de la investigación.

⁶⁰³ Invocados en apoyo de alegaciones concernientes a las determinaciones de Ucrania relativas a la evolución imprevista de las circunstancias, el efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994, el aumento de las importaciones, el daño grave o la amenaza de daño grave y la relación de causalidad, y una alegación concerniente a la necesidad de la medida para prevenir el daño grave.

⁶⁰⁴ Invocados en apoyo de alegaciones concernientes a las determinaciones de Ucrania relativas al daño grave o la amenaza de daño grave y la relación de causalidad.

⁶⁰⁵ Invocado en apoyo de alegaciones concernientes a las determinaciones de Ucrania relativas al aumento de las importaciones y la relación de causalidad.

⁶⁰⁶ Invocado en apoyo de una alegación concerniente a la necesidad de la medida para prevenir el daño grave.

⁶⁰⁷ Invocado en apoyo de alegaciones concernientes a las determinaciones de Ucrania relativas a la evolución imprevista de las circunstancias, el efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994, el aumento de las importaciones, el daño grave o la amenaza de daño grave y la relación de causalidad, y una alegación concerniente a la necesidad de la medida para prevenir el daño grave.

⁶⁰⁸ Invocados en apoyo de las mismas alegaciones identificadas en la nota anterior.

⁶⁰⁹ Por lo que respecta a la conclusión expuesta en el párrafo 8.1.j *supra*, observamos que después del establecimiento de este Grupo Especial Ucrania notificó al Comité de Salvaguardias un calendario para la liberalización progresiva de la medida de salvaguardia en litigio en esta diferencia.

⁶¹⁰ Primera comunicación escrita del Japón, párrafos 374-376.

8.8. El párrafo 1 del artículo 19 del ESD estipula que los grupos especiales de la OMC pueden sugerir formas en las que el Miembro de que se trate podría aplicar sus recomendaciones. Sin embargo, un grupo especial no está obligado a hacer esa sugerencia. Dada la naturaleza y el número de incompatibilidades con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 que hemos constatado en el presente caso, sugerimos que Ucrania revoque su medida de salvaguardia sobre las importaciones de vehículos automóviles para el transporte de personas.
