



CHINA - DERECHOS ADICIONALES SOBRE DETERMINADOS PRODUCTOS PROCEDENTES DE LOS ESTADOS UNIDOS

INFORME DEL GRUPO ESPECIAL

ÍNDICE

1 INTRODUCCIÓN	11
1.1 Reclamación de los Estados Unidos	11
1.2 Establecimiento y composición del Grupo Especial	11
1.3 Actuaciones del Grupo Especial.....	11
1.3.1 Aspectos generales	11
1.3.2 Solicitud de ampliación de los derechos de los terceros	13
1.3.3 Solicitud de resolución al amparo del artículo 6.2 del ESD	13
2 ELEMENTOS DE HECHO.....	14
2.1 Antecedentes fácticos.....	14
2.2 Medida en litigio	15
2.3 Otros derechos adicionales.....	16
3 SOLICITUDES DE CONSTATAACIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES.....	16
4 ARGUMENTOS DE LAS PARTES	16
5 ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS.....	17
6 REEXAMEN INTERMEDIO.....	17
6.1 Compatibilidad de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos con el artículo 6.2 del ESD	17
6.1.1 Párrafos 7.17-7.30.....	17
6.2 Aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes	18
6.2.1 Párrafo 7.36 y nota 131.....	18
6.2.2 Párrafo 7.77.....	18
6.2.3 Párrafos 7.90-7.94.....	18
7 CONSTATAACIONES.....	19
7.1 Conformidad de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos con el artículo 6.2 del ESD.....	19
7.1.1 Principales argumentos de las partes	19
7.1.1.1 China	19
7.1.1.2 Estados Unidos	21
7.1.1.3 Principales argumentos de los terceros.....	22
7.1.1.3.1 Unión Europea	22
7.1.1.3.2 Federación de Rusia.....	23
7.1.1.3.3 Türkiye	23
7.1.1.3.4 Ucrania	23
7.1.2 Análisis realizado por el Grupo Especial	24
7.1.2.1 Introducción.....	24
7.1.2.2 Criterio jurídico aplicable.....	24
7.1.2.3 La cuestión de si las alegaciones de los Estados Unidos al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994 no están comprendidas en el mandato del Grupo Especial	25
7.1.3 Conclusión.....	27
7.2 Aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes	28

7.2.1 Principales argumentos de las partes	28
7.2.1.1 Estados Unidos	28
7.2.1.2 China	29
7.2.2 Análisis realizado por el Grupo Especial	32
7.2.2.1 Introducción	32
7.2.2.2 El deber del Grupo Especial de evaluar la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes	32
7.2.2.3 Orden del análisis	33
7.2.2.4 Interpretación del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX.3 a) del GATT de 1994	34
7.2.2.5 La cuestión de si el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 son aplicables a la medida de China relativa a los derechos adicionales	38
7.2.2.5.1 Interpretación del artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias	40
7.2.2.5.2 La cuestión de si las medidas de los Estados Unidos en virtud del artículo 232 están excluidas del ámbito de aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias	45
7.2.3 Conclusión	50
7.3 Alegación de los Estados Unidos al amparo del artículo I.1 del GATT de 1994	51
7.3.1 Principales argumentos de las partes	51
7.3.1.1 Estados Unidos	51
7.3.1.2 China	52
7.3.2 Análisis realizado por el Grupo Especial	52
7.3.2.1 Criterio jurídico aplicable	53
7.3.2.2 La cuestión de si la medida relativa a los derechos adicionales es incompatible con el artículo I.1 del GATT de 1994	53
7.3.3 Conclusión	54
7.4 Alegación de los Estados Unidos al amparo de los artículos II.1 a) y II.1 b) del GATT de 1994	54
7.4.1 Principales argumentos de las partes	54
7.4.1.1 Estados Unidos	54
7.4.1.2 China	55
7.4.2 Análisis realizado por el Grupo Especial	56
7.4.2.1 Criterio jurídico aplicable	56
7.4.2.2 La cuestión de si la medida de China relativa a los derechos adicionales es incompatible con el artículo II.1 b) del GATT de 1994	57
7.4.2.3 La cuestión de si la medida relativa a los derechos adicionales es incompatible con el artículo II.1 a) del GATT de 1994	59
7.4.3 Conclusión	59
8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN	59

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

Índice		Página
Anexo A-1	Procedimiento de trabajo del Grupo Especial	4
Anexo A-2	Procedimiento de trabajo adicional relativo a las reuniones sustantivas con participación a distancia	11

ANEXO B**ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

Índice		Página
Anexo B-1	Resumen integrado de los argumentos de los Estados Unidos	15
Anexo B-2	Resumen integrado de los argumentos de China	38

ANEXO C**ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS**

Índice		Página
Anexo C-1	Resumen integrado de los argumentos de la Unión Europea	53
Anexo C-2	Resumen integrado de los argumentos del Japón	59
Anexo C-3	Resumen integrado de los argumentos de Nueva Zelandia	62
Anexo C-4	Resumen integrado de los argumentos de Noruega	63
Anexo C-5	Resumen integrado de los argumentos de la Federación de Rusia	67
Anexo C-6	Resumen integrado de los argumentos de Suiza	71
Anexo C-7	Resumen integrado de los argumentos de Türkiye	76
Anexo C-8	Resumen integrado de los argumentos de Ucrania	82

ANEXO D**COMUNICACIONES DEL GRUPO ESPECIAL**

Índice		Página
Anexo D-1	Comunicación del Grupo Especial sobre las solicitudes de ampliación de los derechos de tercero	86
Anexo D-2	Comunicación del Grupo Especial sobre la solicitud de resolución presentada por China al amparo del artículo 6.2 del ESD	88

ASUNTOS CITADOS EN EL PRESENTE INFORME

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Arabia Saudita - DPI</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Arabia Saudita - Medidas relativas a la protección de derechos de propiedad intelectual</i> , WT/DS567/R y Add.1, distribuido a los Miembros de la OMC el 16 de junio de 2020, diferencia terminada estando pendiente la apelación
<i>Argentina - Servicios financieros</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Argentina - Medidas relativas al comercio de mercancías y servicios</i> , WT/DS453/AB/R y Add.1, adoptado el 9 de mayo de 2016
<i>Argentina - Textiles y prendas de vestir</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos</i> , WT/DS56/AB/R y Corr.1, adoptado el 22 de abril de 1998
<i>Australia - Manzanas</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Australia - Medidas que afectan a la importación de manzanas procedentes de Nueva Zelanda</i> , WT/DS367/AB/R , adoptado el 17 de diciembre de 2010
<i>Brasil - Tributación</i>	Informes del Órgano de Apelación, <i>Brasil - Determinadas medidas relativas a la tributación y las cargas</i> , WT/DS472/AB/R y Add.1 / WT/DS497/AB/R y Add.1, adoptados el 11 de enero de 2019
<i>Canadá - Automóviles</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Canadá - Determinadas medidas que afectan a la industria del automóvil</i> , WT/DS139/AB/R , WT/DS142/AB/R , adoptado el 19 de junio de 2000
<i>Canadá - Automóviles</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Canadá - Determinadas medidas que afectan a la industria del automóvil</i> , WT/DS139/R , WT/DS142/R , adoptado el 19 de junio de 2000, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS139/AB/R , WT/DS142/AB/R
<i>CE - Banano III</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos</i> , WT/DS27/AB/R , adoptado el 25 de septiembre de 1997
<i>CE - Determinadas cuestiones aduaneras</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas - Determinadas cuestiones aduaneras</i> , WT/DS315/AB/R , adoptado el 11 de diciembre de 2006
<i>CE - Preferencias arancelarias</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas - Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo</i> , WT/DS246/AB/R , adoptado el 20 de abril de 2004
<i>CE - Productos derivados de las focas</i>	Informes del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas - Medidas que prohíben la importación y comercialización de productos derivados de las focas</i> , WT/DS400/AB/R / WT/DS401/AB/R , adoptados el 18 de junio de 2014
<i>CE - Trozos de pollo</i>	Informes del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas - Clasificación aduanera de los trozos de pollo deshuesados congelados</i> , WT/DS269/R (Brasil) / WT/DS286/R (Tailandia), adoptados el 27 de septiembre de 2005, modificados por el informe del Órgano de Apelación WT/DS269/AB/R , WT/DS286/AB/R
<i>Chile - Sistema de bandas de precios</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Chile - Sistema de bandas de precios y medidas de salvaguardia aplicados a determinados productos agrícolas</i> , WT/DS207/AB/R , adoptado el 23 de octubre de 2002
<i>China - Contingentes arancelarios</i>	Informe del Grupo Especial, <i>China - Contingentes arancelarios aplicables a determinados productos agropecuarios</i> , WT/DS517/R y Add.1, adoptado el 28 de mayo de 2019
<i>China - Partes de automóviles</i>	Informes del Grupo Especial, <i>China - Medidas que afectan a las importaciones de partes de automóviles</i> , WT/DS339/R , Add.1 y Add.2 / WT/DS340/R , Add.1 y Add.2 / WT/DS342/R , Add.1 y Add.2, adoptados el 12 de enero de 2009, confirmado (WT/DS339/R) y modificados (WT/DS340/R / WT/DS342/R) por los informes del Órgano de Apelación WT/DS339/AB/R / WT/DS340/AB/R / WT/DS342/AB/R
<i>China - Partes de automóviles</i>	Informes del Órgano de Apelación, <i>China - Medidas que afectan a las importaciones de partes de automóviles</i> , WT/DS339/AB/R / WT/DS340/AB/R / WT/DS342/AB/R , adoptados el 12 de enero de 2009
<i>China - Publicaciones y productos audiovisuales</i>	Informe del Grupo Especial, <i>China - Medidas que afectan a los derechos comerciales y los servicios de distribución respecto de determinadas publicaciones y productos audiovisuales de esparcimiento</i> , WT/DS363/R y Corr.1, adoptado el 19 de enero de 2010, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS363/AB/R

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)</i>	Informes del Órgano de Apelación, <i>China - Medidas por las que se imponen derechos antidumping a los tubos sin soldadura (sin costura) de acero inoxidable para altas prestaciones procedentes del Japón / China - Medidas por las que se imponen derechos antidumping a los tubos sin soldadura (sin costura) de acero inoxidable para altas prestaciones procedentes de la Unión Europea</i> , WT/DS454/AB/R y Add.1 / WT/DS460/AB/R y Add.1, adoptados el 28 de octubre de 2015
<i>Colombia - Patatas (papas) fritas congeladas (artículo 25)</i>	Laudo de los Árbitros, <i>Colombia - Derechos antidumping sobre las patatas (papas) fritas congeladas procedentes de Bélgica, Alemania y los Países Bajos - Arbitraje de conformidad con el artículo 25 del ESD</i> , WT/DS591/ARB25 y Add.1, 21 de diciembre de 2022
<i>Colombia - Puertos de entrada</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Colombia - Precios indicativos y restricciones de los puertos de entrada</i> , WT/DS366/R y Corr.1, adoptado el 20 de mayo de 2009
<i>Colombia - Textiles</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Colombia - Medidas relativas a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado</i> , WT/DS461/AB/R y Add.1, adoptado el 22 de junio de 2016
<i>Corea - Productos lácteos</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos</i> , WT/DS98/AB/R y Corr.1, adoptado el 12 de enero de 2000
<i>Corea - Válvulas neumáticas (Japón)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Corea - Derechos antidumping sobre las válvulas neumáticas procedentes del Japón</i> , WT/DS504/AB/R y Add.1, adoptado el 30 de septiembre de 2019
<i>España - Café sin tostar</i>	Informe del Grupo Especial del GATT, <i>España - Régimen arancelario del café sin tostar</i> , L/5135, adoptado el 11 de junio de 1981, IBDD 28S/109
<i>Estados Unidos - Aves de corral (China)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Determinadas medidas que afectan a las importaciones de aves de corral procedentes de China</i> , WT/DS392/R , adoptado el 25 de octubre de 2010
<i>Estados Unidos - Calzado distinto del de caucho</i>	Informe del Grupo Especial del GATT, <i>Estados Unidos - Derechos compensatorios aplicados a las importaciones de calzado distinto del de caucho procedentes del Brasil</i> , SCM/94, adoptado el 13 de junio de 1995, IBDD 42S/235
<i>Estados Unidos - Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Exámenes por extinción de las medidas antidumping impuestas a los artículos tubulares para campos petrolíferos procedentes de la Argentina</i> , WT/DS268/AB/R , adoptado el 17 de diciembre de 2004
<i>Estados Unidos - Productos de acero y aluminio (China)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Determinadas medidas relativas a los productos de acero y aluminio</i> , WT/DS544/R , Add.1 y Suppl.1, distribuido a los Miembros de la OMC el 9 de diciembre de 2022, apelado el 26 de enero de 2023
<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 - 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 - Derechos de importación adicionales</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>India - Derechos adicionales y derechos adicionales suplementarios sobre las importaciones procedentes de los Estados Unidos</i> , WT/DS360/AB/R , adoptado el 17 de noviembre de 2008
<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>Indonesia - Automóviles</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Indonesia - Determinadas medidas que afectan a la industria del automóvil</i> , WT/DS54/R , WT/DS55/R , WT/DS59/R , WT/DS64/R , adoptado el 23 de julio de 1998, y Corr.3 y Corr.4
<i>Indonesia - Productos de hierro o acero</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Indonesia - Salvaguardia sobre determinados productos de hierro o acero</i> , WT/DS490/AB/R , WT/DS496/AB/R , y Add.1, adoptado el 27 de agosto de 2018
<i>República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos</i>	Informe del Grupo Especial, <i>República Dominicana - Medidas que afectan a la importación y venta interna de cigarrillos</i> , WT/DS302/R , adoptado el 19 de mayo de 2005, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS302/AB/R
<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

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Tailandia - Cigarrillos (Filipinas) (artículo 21.5 - Filipinas)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Tailandia - Medidas aduaneras y fiscales sobre los cigarrillos procedentes de Filipinas - Recurso de Filipinas al párrafo 5 del artículo 21 del ESD</i> , WT/DS371/RW y Add.1, distribuido a los Miembros de la OMC el 12 de noviembre de 2018, apelado el 9 de enero de 2019
<i>Tailandia - Vigas doble T</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Tailandia - Derechos antidumping sobre los perfiles de hierro y acero sin alear y vigas doble T procedentes de Polonia</i> , WT/DS122/AB/R , adoptado el 5 de abril de 2001
<i>UE - PET (Pakistán)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Unión Europea - Medidas compensatorias sobre determinado tereftalato de polietileno procedente del Pakistán</i> , WT/DS486/R y Add.1, adoptado el 28 de mayo de 2018, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS486/AB/R

PRUEBAS DOCUMENTALES MENCIONADAS EN EL PRESENTE INFORME

Prueba documental	Título	Título abreviado (si procede)
USA-1	<i>Notice on Suspension of Duty Concession Obligations on Some Imported Products Originating from the United States</i> (State Council Customs Tariff Commission 2018 Shui Wei Hui No. 13, issued 1 April 2018)	Aviso relativo a la aplicación
USA-2	<i>Notice on Publicly Soliciting Opinions on US Imported Steel and Aluminum Products 232 Measures and Chinese Countermeasures</i> (Ministry of Commerce Trade Remedy and Investigation Bureau, issued 23 March 2018)	Aviso relativo a las opiniones
USA-9	<i>Announcement on Imposing Tariffs on Some Goods Originating in the United States</i> (Ministry of Commerce 2018 Public Notice No. 55, issued 16 June 2018)	
USA-10	<i>Announcement on Imposing Tariff on Some Goods Originating in the United States</i> (Ministry of Commerce 2018 Public Notice No. 64, issued 8 August 2018)	
USA-12	<i>Announcement on Levying Tariffs on Goods and Commodity Imports from the United States</i> (Ministry of Commerce 2018 Public Notice No. 69, issued 18 September 2018)	
USA-14	United States' Table Presenting Tariff Lines and Bound Rates Affected By the Chinese Measure (2018)	
USA-15	United States' Table Presenting Tariff Lines and Bound Rates Affected By the Chinese Measure (2019)	
USA-16	United States' Table Identifying Discrepancies Between China's Opinions Notice and Implementation Notice	
USA-17	United States' Table Presenting Tariff Lines and Bound Rates Affected By the Chinese Measure (2018) Without Other Additional Duties	
USA-18	United States' Table Presenting Tariff Lines and Bound Rates Affected By the Chinese Measure (2019) Without Other Additional Duties	
USA-20, CHN-23	Trade Expansion Act, Public Law No. 87-794, 76 Stat. 877 (1962), United States Code, Title 19, Section 1862	Artículo 232
USA-25	United States Code of Federal Regulations, Title 15, Part 705	
USA-30, CHN-8	United States Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, Office of Technology Evaluation, <i>The Effect of Imports of Steel on the National Security, An Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as Amended</i> (11 January 2018)	Investigación en virtud del artículo 232 sobre las importaciones de acero
USA-31, CHN-9	United States Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, Office of Technology Evaluation, <i>The Effect of Imports of Aluminum on the National Security, An Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as Amended</i> (17 January 2018)	Investigación en virtud del artículo 232 sobre las importaciones de aluminio
USA-32, CHN-5	Proclamation 9705 of 8 March 2018, Adjusting Imports of Steel Into the United States, United States Federal Register, Vol. 83, No. 51 (15 March 2018), p. 11625	Proclamación Nº 9705
USA-33, CHN-6	Proclamation 9704 of 8 March 2018, Adjusting Imports of Aluminum Into the United States, United States Federal Register, Vol. 83, No. 51 (15 March 2018), p. 11619	Proclamación Nº 9704
USA-34, CHN-10	Proclamation 9711 of 22 March 2018, Adjusting Imports of Steel Into the United States, United States Federal Register, Vol. 83, No. 60 (28 March 2018), p. 13361	Proclamación Nº 9711
USA-35	Proclamation 9710 of 22 March 2018, Adjusting Imports of Aluminum Into the United States, United States Federal Register, Vol. 83, No. 60 (28 March 2018), p. 13355	Proclamación Nº 9710
USA-36, CHN-11	Proclamation 9740 of 30 April 2018, Adjusting Imports of Steel Into the United States, United States Federal Register, Vol. 83, No. 88 (7 May 2018), p. 20683	Proclamación Nº 9740
USA-37	Proclamation 9739 of 30 April 2018, Adjusting Imports of Aluminum Into the United States, United States Federal Register, Vol. 83, No. 88 (7 May 2018), p. 20677	Proclamación Nº 9739
USA-38, CHN-12	Proclamation 9759 of 31 May 2018, Adjusting Imports of Steel Into the United States, United States Federal Register, Vol. 83, No. 108 (5 June 2018), p. 25857	Proclamación Nº 9759

Prueba documental	Título	Título abreviado (si procede)
USA-39, CHN-13	Proclamation 9758 of 31 May 2018, Adjusting Imports of Aluminum Into the United States, United States Federal Register, Vol. 83, No. 108 (5 June 2018), p. 25849	Proclamación Nº 9758
USA-40	Proclamation 9772 of 10 August 2018, Adjusting Imports of Steel Into the United States, United States Federal Register, Vol. 83, No. 158 (15 August 2018), p. 40429	Proclamación Nº 9772
USA-41	Proclamation 9777 of 29 August 2018, Adjusting Imports of Steel Into the United States, United States Federal Register, Vol. 83, No. 171 (4 September 2018), p. 45025	Proclamación Nº 9777
USA-42	Proclamation 9776 of 29 August 2018, Adjusting Imports of Aluminum Into the United States, United States Federal Register, Vol. 83, No. 171 (4 September 2018), p. 45019	Proclamación Nº 9776
USA-44	Submissions of Exclusion Requests and Objections to Submitted Requests for Steel and Aluminum, United States Federal Register, Vol. 83, No. 176 (11 September 2018), p. 46026	Norma de la BIS de 11 de septiembre de 2018
CHN-1	Council for Trade in Goods and Committee on Safeguards, Immediate notification under Article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods of proposed suspension of concessions and other obligations referred to in Article 8.2 of the Agreement on Safeguards, G/L/1218-G/SG/N/12/CHN/1	
CHN-2	Committee on Safeguards, Imposition of a safeguard measure by the United States on imports of steel Request for consultations under Article 12.3 of the Agreement on Safeguards, G/SG/162	
CHN-3	Committee on Safeguards, Imposition of a safeguard measure by the United States on imports of aluminum - Request for consultations under Article 12.3 of the Agreement on Safeguards, G/SG/161	
CHN-4	United States' communication (4 April 2018)	
CHN-14	Memorandum from the United States Secretary of Defense, Memorandum for Secretary of Commerce responding to the Steel and Aluminum Policy Recommendations	Memorando del Secretario de Defensa de los Estados Unidos

ABREVIATURAS UTILIZADAS EN ESTE INFORME

Abreviatura	Descripción
Acuerdo sobre la OMC ESD	Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio 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
MOFCOM	Ministerio de Comercio de China
NMF	nación más favorecida
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSD	Órgano de Solución de Diferencias

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Reclamación de los Estados Unidos

1.1. El 16 de julio de 2018, los Estados Unidos solicitaron la celebración de consultas con China de conformidad con el artículo 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD) y el artículo XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994), con respecto a la imposición por China de derechos adicionales sobre determinados productos originarios de los Estados Unidos.¹

1.2. Las consultas se celebraron el 29 de agosto de 2018, pero no permitieron resolver la diferencia.

1.2 Establecimiento y composición del Grupo Especial

1.3. El 18 de octubre de 2018 los Estados Unidos solicitaron, de conformidad con el artículo 6 del ESD, el establecimiento de un grupo especial con el mandato uniforme.² En su reunión de 21 de noviembre de 2018, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) estableció un grupo especial en respuesta a la solicitud presentada por los Estados Unidos en el documento WT/DS558/2, de conformidad con el artículo 6 del ESD.³

1.4. El mandato del Grupo Especial es el siguiente:

Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados que hayan invocado las partes en la diferencia, el asunto sometido al OSD por los Estados Unidos en el documento WT/DS558/2 y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos.⁴

1.5. El 7 de enero de 2019, los Estados Unidos solicitaron al Director General que estableciera la composición del Grupo Especial, de conformidad con el artículo 8.7 del ESD. El 25 de enero de 2019, el Director General procedió en consecuencia a establecer la composición del Grupo Especial, que es la siguiente:

Presidente: Sr. William Ehlers

Miembros: Sr. Cristian Espinosa Cañizares
Sra. Mónica Rolong

1.6. El Brasil, el Canadá, Egipto, la Federación de Rusia, Guatemala, la India, Indonesia, el Japón, Kazajstán, México, Noruega, Nueva Zelandia, Singapur, Sudáfrica, Suiza, Tailandia, el Taipei Chino, Türkiye⁵, Ucrania, la Unión Europea y la República Bolivariana de Venezuela se reservaron el derecho de participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.⁶

1.3 Actuaciones del Grupo Especial

1.3.1 Aspectos generales

1.7. El 12 de marzo de 2019, el Grupo Especial celebró una reunión de organización con las partes.

¹ Véase la solicitud de celebración de consultas presentada por los Estados Unidos, documento WT/DS558/1, página 1.

² Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, documento WT/DS558/2, página 2.

³ Véase OSD, Acta de la reunión celebrada el 21 de noviembre de 2018, documento WT/DSB/M/421, párrafo 13.4.

⁴ Nota de constitución del Grupo Especial, documento WT/DS558/3.

⁵ Anteriormente "Turquía" (véase el documento WT/INF/43/Rev.23).

⁶ Nota de constitución del Grupo Especial, documento WT/DS558/3.

1.8. Tras consultar con las partes, el Grupo Especial adoptó su Procedimiento de trabajo⁷ y su calendario parcial el 5 de abril de 2019. El Grupo Especial revisó su calendario en varias ocasiones a lo largo de las actuaciones en consulta con las partes.⁸

1.9. El Grupo Especial celebró una primera reunión sustantiva con las partes los días 19 y 20 de septiembre de 2019. Se celebró una sesión con los terceros el 19 de septiembre de 2019. Antes de la primera reunión sustantiva, el 9 de septiembre de 2019, el Grupo Especial envió a las partes y a los terceros una lista de preguntas que debían responderse oralmente en la reunión. Después de la reunión, el 29 de noviembre de 2019, el Grupo Especial envió preguntas por escrito a las partes y a los terceros.

1.10. La segunda reunión sustantiva estaba prevista inicialmente para los días 25 y 26 de junio de 2020. Sin embargo, debido a la pandemia de COVID-19 y a las restricciones conexas sobre los viajes y las reuniones presenciales, no fue posible reunirse físicamente con las partes en los locales de la OMC en las fechas previstas. En consulta con las partes, el Grupo Especial aplazó la segunda reunión sustantiva varias veces hasta una fecha por determinar. Entretanto, el 16 de noviembre de 2020, el Grupo Especial envió a las partes una lista de preguntas y solicitó que se respondieran por escrito.

1.11. El 17 de diciembre de 2021, tras consultar nuevamente con las partes, el Grupo Especial comunicó su decisión de que, habida cuenta de los retrasos ya ocasionados por la COVID-19, así como de la incertidumbre sobre la evolución de la pandemia, la programación de una segunda reunión sustantiva en formato virtual establecería un equilibrio adecuado entre la conducción eficiente de las actuaciones y el derecho de las partes a las debidas garantías de procedimiento.⁹

1.12. El 8 de febrero de 2022, tras consultar con las partes, el Grupo Especial programó la segunda reunión sustantiva por medios virtuales para los días 15 y 16 de marzo de 2022, y publicó un proyecto de Procedimiento de trabajo adicional relativo a las reuniones sustantivas con participación a distancia. El 18 de febrero de 2022, el Grupo Especial adoptó su Procedimiento de trabajo adicional relativo a las reuniones sustantivas con participación a distancia.¹⁰

1.13. El Grupo Especial celebró su segunda reunión sustantiva con las partes virtualmente los días 15 y 16 de marzo de 2022 a través de la plataforma Cisco Webex. Antes de la segunda reunión sustantiva, el 8 de marzo de 2022, el Grupo Especial envió a las partes una lista de preguntas que debían responderse oralmente en la reunión.

1.14. El 28 de abril de 2022, el Grupo Especial envió a las partes una lista de preguntas y solicitó que se respondieran por escrito.

1.15. El 15 de diciembre de 2022, el Grupo Especial dio traslado del proyecto de parte expositiva de su informe a las partes. El mismo día, y tras la distribución del informe del grupo especial en el asunto *Estados Unidos - Productos de acero y aluminio (China)*, el Grupo Especial solicitó la opinión de las partes sobre las constataciones contenidas en ese informe relativas a la aplicabilidad del régimen de salvaguardias de la OMC a las medidas de los Estados Unidos en virtud del artículo 232 y sobre la pertinencia de esas constataciones para el análisis del presente Grupo Especial.

1.16. El Grupo Especial dio traslado de su informe provisional a las partes el 25 de mayo de 2023. El Grupo Especial dio traslado de su informe definitivo a las partes el 1 de agosto de 2023.

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

⁸ El calendario se revisó el 11 y el 17 de junio de 2019; el 7 de febrero y el 16 y el 23 de noviembre de 2020; el 18 de febrero, el 28 de abril, el 3 de mayo y el 23 de noviembre de 2022; y el 25 de mayo de 2023.

⁹ Comunicación del Grupo Especial a las partes (17 de diciembre de 2021).

¹⁰ Anexo A-2.

1.3.2 Solicitud de ampliación de los derechos de los terceros

1.17. El Grupo Especial recibió comunicaciones del Canadá¹¹, Türkiye¹², la Federación de Rusia¹³, la Unión Europea¹⁴ y México¹⁵, en las que se solicitaba que el Grupo Especial ejerciera las facultades discrecionales que le confiere el artículo 12.1 del ESD para conceder a todos los terceros derechos adicionales a los previstos en el artículo 10 del ESD. Los terceros solicitantes pidieron al Grupo Especial que permitiera a todos los terceros: i) recibir copias de todas las comunicaciones escritas de las partes, sus declaraciones orales, réplicas y respuestas a las preguntas del Grupo Especial y entre ellas, a lo largo de todas las etapas del procedimiento; ii) estar presentes para la totalidad de todas las reuniones sustantivas del Grupo Especial con las partes; iii) examinar el proyecto de resumen de sus propios argumentos en la parte expositiva del informe del Grupo Especial; y iv) hacer una breve declaración oral durante la segunda reunión sustantiva.

1.18. El Grupo Especial recabó las opiniones de las partes sobre las solicitudes de ampliación de los derechos de tercero. China apoyó las solicitudes y señaló que la medida impugnada por los Estados Unidos en esta diferencia era similar a las impugnadas por el mismo reclamante en procedimientos de grupo especial en los que los terceros solicitantes participaban como demandados. Según China, los derechos ampliados solicitados por los terceros no impondrían una carga adicional indebida a las partes en la diferencia.¹⁶ Los Estados Unidos se opusieron a las solicitudes, aduciendo que no estaban bien fundadas en el ESD y que la concesión de derechos adicionales a terceros daría lugar a la correspondiente imposición de obligaciones adicionales a las partes, sin el consentimiento de una de ellas.¹⁷

1.19. El 5 de abril de 2019, el Grupo Especial remitió una comunicación a las partes y a los terceros en relación con las solicitudes de ampliación de los derechos de tercero. El Grupo Especial recordó que tenía facultades discrecionales para acceder a esas solicitudes, pero se abstuvo de hacerlo en las circunstancias de este asunto. Al explicar su decisión, el Grupo Especial observó, entre otras cosas, la falta de acuerdo entre las partes y que tendría la concesión de derechos ampliados de tercero desde el punto de vista del debido proceso. El Grupo Especial observó además que los terceros que solicitaban derechos ampliados tendrían la oportunidad de expresar plenamente sus opiniones sobre las cuestiones jurídicas pertinentes en su calidad de terceros en esta diferencia de conformidad con el artículo 10 del ESD, y también en calidad de demandados en procedimientos de grupo especial distintos relativos a las reclamaciones de los Estados Unidos contra sus propias medidas.

1.20. La comunicación del Grupo Especial se adjunta al presente informe.¹⁸

1.3.3 Solicitud de resolución al amparo del artículo 6.2 del ESD

1.21. En su primera comunicación escrita, China solicitó al Grupo Especial que formulara una resolución, sobre una base preliminar o de otro modo, según la cual las alegaciones de los Estados Unidos no habían sido debidamente sometidas al Grupo Especial, ya que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos no se hacía una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que fuera suficiente para presentar el problema con claridad.¹⁹ El 25 de junio de 2019, los Estados Unidos presentaron su respuesta, en la que adujeron que la solicitud de China carecía de fundamento porque la solicitud de establecimiento de un grupo especial satisfacía las prescripciones del artículo 6.2 del ESD.²⁰ El 1 de julio de 2019, el Grupo Especial recibió de la Unión Europea, la Federación de Rusia y Türkiye observaciones sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por China y la respuesta de los Estados Unidos a esa solicitud.

¹¹ Comunicación del Canadá (15 de marzo de 2019).

¹² Comunicación de Türkiye (18 de marzo de 2019).

¹³ Comunicación de la Federación de Rusia (19 de marzo de 2019).

¹⁴ Comunicación de la Unión Europea (20 de marzo de 2019).

¹⁵ Comunicación de México (22 de marzo de 2019).

¹⁶ Comunicaciones de China (20, 21 y 26 de marzo de 2019).

¹⁷ Comunicaciones de los Estados Unidos (20, 21, 22 y 26 de marzo de 2019).

¹⁸ Comunicación del Grupo Especial sobre las solicitudes de ampliación de los derechos de tercero (anexo D-1).

¹⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 62.

²⁰ Respuesta de los Estados Unidos a la solicitud de resolución preliminar presentada por China, párrafos 5-13.

1.22. El 12 de marzo de 2020, el Grupo Especial remitió una comunicación a las partes y los terceros en relación con la solicitud de resolución presentada por China al amparo del artículo 6.2 del ESD. El Grupo Especial observó que en la solicitud se abordaban "cuestiones que están estrechamente relacionadas con las cuestiones de fondo planteadas por las partes en la presente diferencia". A juicio del Grupo Especial, una resolución preliminar sobre la cuestión planteada por China podría exigir que decidiera sobre el fondo de los argumentos de las partes, en particular con respecto a la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes a la medida en litigio. Por ello el Grupo Especial concluyó que una decisión sobre una base preliminar sería prematura y, en consecuencia, afirmó que abordaría la cuestión planteada en la solicitud de China en su informe.

1.23. La comunicación del Grupo Especial se adjunta al presente informe.²¹ El Grupo Especial aborda la solicitud de resolución presentada por China al amparo del artículo 6.2 del ESD en la sección 7 del presente informe.

2 ELEMENTOS DE HECHO

2.1. En esta sección se ofrece un panorama general de los antecedentes fácticos del asunto, se describe la medida en litigio y se detallan otros aspectos fácticos examinados por las partes.

2.1 Antecedentes fácticos

2.2. El 23 de marzo de 2018, el Ministerio de Comercio de China (MOFCOM) publicó el Aviso del Ministerio de Comercio por el que se solicitan públicamente opiniones sobre las medidas adoptadas en virtud del artículo 232 en relación con los productos de acero y aluminio importados en los Estados Unidos y las contramedidas de China (aviso relativo a las opiniones).²² En el aviso relativo a las opiniones se recordaba que el 8 de marzo de 2018, los Estados Unidos habían anunciado la imposición de aranceles sobre las importaciones de productos de acero y aluminio (derechos en virtud del artículo 232). En el aviso relativo a las opiniones, el MOFCOM expresó la opinión de que los derechos en virtud del artículo 232 constituían "una medida de salvaguardia", e indicó que China tenía la intención de "suspender la aplicación de concesiones y otras obligaciones sustantivas equivalentes respecto de los Estados Unidos". Mediante el aviso relativo a las opiniones, el MOFCOM también solicitó observaciones del público sobre los aranceles de importación que China se proponía aplicar sobre determinados productos originarios de los Estados Unidos.

2.3. El 26 de marzo de 2018, China notificó al Comité de Salvaguardias de la OMC su solicitud formal de celebración de consultas con los Estados Unidos de conformidad con los artículos 12.3 y 8.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.2 del GATT de 1994. En sus notificaciones, China indicó que "ejerc[ía] ... su derecho a celebrar consultas sobre la compensación comercial".²³

2.4. El 29 de marzo de 2018, China notificó al Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC la suspensión prevista de concesiones y otras obligaciones con respecto a las importaciones procedentes de los Estados Unidos al amparo del artículo XIX.3 del GATT de 1994 y el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Según esta notificación, la suspensión prevista consistiría en un aumento de los aranceles sobre determinados productos originarios de los Estados Unidos, "sobre la base de las medidas de los Estados Unidos que no ha[bía]n sido adoptadas como resultado de un aumento en términos absolutos de las importaciones en los [años 2014-2016]".²⁴

2.5. El 1 de abril de 2018, el MOFCOM publicó el Aviso de la Comisión de Aranceles Aduaneros del Consejo de Estado sobre la suspensión de las obligaciones en materia de concesiones arancelarias

²¹ Comunicación del Grupo Especial sobre la solicitud de resolución presentada por China al amparo del artículo 6.2 del ESD (anexo D-2).

²² Aviso relativo a las opiniones (prueba documental USA-2), página 1.

²³ Comité de Salvaguardias, Imposición de una medida de salvaguardia por los Estados Unidos a las importaciones de acero - Solicitud de celebración de consultas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, G/SG/162 (prueba documental CHN-2); y Comité de Salvaguardias, Imposición de una medida de salvaguardia por los Estados Unidos a las importaciones de aluminio - Solicitud de celebración de consultas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, G/SG/161 (prueba documental CHN-3).

²⁴ Consejo del Comercio de Mercancías y Comité de Salvaguardias, Notificación inmediata al Consejo del Comercio de Mercancías, en virtud del párrafo 5 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de la suspensión prevista de concesiones y otras obligaciones a que se refiere el párrafo 2 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, G/L/1218-G/SG/N/12/CHN/1 (prueba documental CHN-1), página 1.

respecto de algunos productos importados originarios de los Estados Unidos (aviso relativo a la aplicación) por el que se "suspend[ían] las obligaciones en materia de concesiones arancelarias" para 128 productos importados originarios de los Estados Unidos a partir del 2 de abril de 2018. En el aviso relativo a la aplicación se indicaba un aumento del tipo arancelario para cada uno de esos 128 productos, que se aplicaría además de los "tipos arancelarios de base aplicados vigentes".²⁵

2.6. El 4 de abril de 2018, los Estados Unidos informaron a China de que no consideraban que hubiera base alguna para celebrar consultas de conformidad con el artículo 12.3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que no estaban de acuerdo con la caracterización que hacía China de los derechos en virtud del artículo 232 como medidas de salvaguardia.²⁶

2.2 Medida en litigio

2.7. En su solicitud de establecimiento de un grupo especial, los Estados Unidos describen la medida en litigio como "la imposición por China de derechos adicionales sobre determinados productos originarios de los Estados Unidos ('medida relativa a los derechos adicionales')".²⁷ Según los Estados Unidos, China impone la medida relativa a los derechos adicionales mediante el aviso relativo a las opiniones y el aviso relativo a la aplicación, aplicados individual o conjuntamente, así como cualesquiera modificaciones, sustituciones, medidas conexas o medidas de aplicación.²⁸

2.8. En el aviso relativo a las opiniones se identificaban 128 códigos arancelarios a los que China se proponía aplicar la medida relativa a los derechos adicionales. Estos códigos arancelarios, indicados en la Lista de productos específicos anexa al aviso relativo a las opiniones, comprendían productos de siete categorías: i) productos de frutas frescas, frutas y frutos secos; ii) vino; iii) alcohol etílico desnaturalizado; iv) ginseng americano; v) tubos de acero sin soldadura (sin costura); vi) carne de animales de la especie porcina y sus productos; y vii) desperdicios de aluminio.²⁹

2.9. El aviso relativo a la aplicación impuso derechos adicionales sobre los 128 códigos arancelarios identificados en el aviso relativo a las opiniones.³⁰ Esos derechos adicionales se hicieron aplicables a "productos importados originarios de los Estados Unidos" y se fijaron sobre una base *ad valorem*:

- a. Para 120 de esos códigos arancelarios, incluidas las frutas y productos derivados, el aviso relativo a la aplicación impuso un tipo arancelario adicional del 15% por encima de los tipos arancelarios de base aplicados vigentes.
- b. Para ocho de esos códigos arancelarios, incluidos la carne de porcino y productos derivados³¹, el aviso relativo a la aplicación impuso un tipo arancelario adicional del 25% por encima de los tipos arancelarios de base aplicados vigentes.³²

²⁵ Aviso relativo a la aplicación (prueba documental USA-1), página 1.

²⁶ Comunicación de los Estados Unidos (4 de abril de 2018) (prueba documental CHN-4), página 1.

²⁷ Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, página 1.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Aviso relativo a las opiniones (prueba documental USA-2), páginas 2-6.

³⁰ Los Estados Unidos han observado discrepancias entre la lista de productos adjunta al aviso relativo a las opiniones y la lista adjunta al aviso relativo a la aplicación. Según los Estados Unidos, para 88 de los 128 productos enumerados en el aviso relativo a la aplicación, la línea arancelaria de 8 dígitos corresponde a una designación del producto que figura en el apéndice del aviso relativo a las opiniones, pero la designación del producto no es literal. (Véanse la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 8 y nota 8; y United States Table Identifying Discrepancies Between China's Opinions Notice and Implementation Notice (prueba documental USA-16)). China considera que esas diferencias son "distintas formas de designar los mismos productos del mismo Arancel de Aduanas Armonizado (HTS)" que "no tienen ninguna repercusión en las medidas adoptadas". (Véase la respuesta de China a la pregunta 16 del Grupo Especial).

³¹ Mientras que en el aviso relativo a la aplicación se utilizan los términos "carne de porcino y productos derivados", los términos utilizados en el aviso relativo a las opiniones son "carne de animales de la especie porcina y sus productos". El Grupo Especial observa que estas categorías de productos descritas de manera diferente comprenden los mismos siete códigos arancelarios (02031200, 02031900, 02032190, 02032200, 02032900, 02064100 y 02064900). Véase también *ibid.*

³² Aviso relativo a la aplicación (prueba documental USA-1), página 1.

2.3 Otros derechos adicionales

2.10. Tras el aviso relativo a la aplicación, China impuso determinados "otros derechos adicionales", a saber, derechos por encima de los derechos adicionales impuestos de conformidad con el aviso relativo a la aplicación. Los Estados Unidos sostienen que, en total, esos otros derechos adicionales afectan a la importación de productos comprendidos en 112 de las 128 líneas arancelarias ya sujetas a la medida relativa a los derechos adicionales.³³ Estos otros derechos adicionales son los siguientes:

- a. Con efecto a partir del 6 de julio de 2018, un nuevo derecho adicional del 25% sobre las importaciones procedentes de los Estados Unidos que se aplica a 81 de las 128 líneas arancelarias ya sujetas a la medida relativa a los derechos adicionales.³⁴
- b. Con efecto a partir del 23 de agosto de 2018, un nuevo derecho adicional del 25% sobre las importaciones procedentes de los Estados Unidos que se aplica a una de las 128 líneas arancelarias ya sujetas a la medida relativa a los derechos adicionales.³⁵
- c. Con efecto a partir del 24 de septiembre de 2018, un nuevo derecho adicional del 10% y el 5% sobre las importaciones procedentes de los Estados Unidos correspondientes, respectivamente, a 20 y 10 de las 128 líneas arancelarias ya sujetas a la medida relativa a los derechos adicionales.³⁶

2.11. China considera que los otros derechos adicionales descritos *supra* "no son medidas en litigio en la presente diferencia" ya que no se incluyeron en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos.³⁷ Los Estados Unidos explican que "incluyeron los aranceles adicionales a fin de calcular la suma de los derechos ... efectivamente aplicados a" los productos originarios de los Estados Unidos.³⁸ Los Estados Unidos aclaran además que no solicitan constataciones y recomendaciones sobre esos otros derechos adicionales.³⁹ El Grupo Especial aborda esta cuestión en las constataciones que formula en la sección 7 del informe.

3 SOLICITUDES DE CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES

3.1. Los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial constate que la medida de China relativa a los derechos adicionales es incompatible con las obligaciones que corresponden a China en virtud de los artículos I.1, II.1 a) y II.1 b) del GATT de 1994.⁴⁰

3.2. China solicita que el Grupo Especial rechace en su totalidad las alegaciones formuladas por los Estados Unidos en la presente diferencia.⁴¹

4 ARGUMENTOS DE LAS PARTES

4.1. Los argumentos de las partes están reflejados en los resúmenes que proporcionaron al Grupo Especial conforme a lo dispuesto en el párrafo 22 del Procedimiento de trabajo adoptado por este (véanse los anexos B-1 y B-2).

³³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 17.

³⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 17, donde se hace referencia a *Announcement on Imposing Tariffs on Some Goods Originating in the United States* (Ministry of Commerce 2018 Public Notice No. 55, issued 16 June 2018) (prueba documental USA-9).

³⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 17, donde se hace referencia a *Announcement on Imposing Tariff on Some Goods Originating in the United States* (Ministry of Commerce 2018 Public Notice No. 64, issued 8 August 2018) (prueba documental USA-10).

³⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 17, donde se hace referencia a *Announcement on Levying Tariffs on Goods and Commodity Imports from the United States* (Ministry of Commerce 2018 Public Notice No. 69, issued 18 September 2018) (prueba documental USA-12).

³⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 156.

³⁸ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 12 del Grupo Especial.

³⁹ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas 12 y 68 del Grupo Especial.

⁴⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 89; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 156.

⁴¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 158; y segunda comunicación escrita de China, párrafo 169.

5 ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

5.1. Los argumentos de la Federación de Rusia, el Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Suiza, Türkiye, Ucrania y la Unión Europea están reflejados en los resúmenes que proporcionaron de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 25 del Procedimiento de trabajo adoptado por el Grupo Especial (véanse los anexos C-1, C-2, C-3, C-4, C-5, C-6, C-7 y C-8).

6 REEXAMEN INTERMEDIO

6.1. El 25 de mayo de 2023, el Grupo Especial dio traslado de su informe provisional a las partes. El 8 de junio de 2023, las partes presentaron por escrito peticiones de reexamen del informe provisional. Ninguna de las partes solicitó que se celebrara una reunión de reexamen intermedio. El 15 de junio de 2023, los Estados Unidos presentaron observaciones sobre las peticiones de reexamen del informe provisional presentadas por China. En la misma fecha, China informó al Grupo Especial de que no tenía intención de presentar observaciones sobre las peticiones de reexamen del informe provisional presentadas por los Estados Unidos.

6.2. De conformidad con el artículo 15.3 del ESD, en la presente sección del informe se exponen las respuestas del Grupo Especial a las peticiones formuladas en la etapa intermedia de reexamen.⁴²

6.3. Para empezar, el Grupo Especial toma nota de las peticiones de las partes de que se modifiquen o amplíen los resúmenes de sus argumentos hechos por el Grupo Especial. En el presente informe, el Grupo Especial ha resumido los argumentos de las partes sobre las cuestiones en litigio a fin de poner su razonamiento y sus constataciones en contexto. El Grupo Especial no pretendía hacer descripciones extensas de todos los argumentos esgrimidos por las partes, sino solo de los argumentos pertinentes a los efectos de su evaluación objetiva del asunto a él sometido. A este respecto, el Grupo Especial recuerda que las partes presentaron resúmenes detallados de sus argumentos, anexos al presente informe⁴³, que constituyen una reseña completa de sus respectivas posiciones. Además, el Grupo Especial entiende que goza de amplias facultades discrecionales para centrarse y extenderse en aquellos aspectos de las comunicaciones de las partes que considere más pertinentes para la solución de la diferencia, en cumplimiento de su deber de formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados.⁴⁴

6.4. Por consiguiente, salvo indicación en contrario en la presente sección, el Grupo Especial considera que los argumentos de las partes están resumidos adecuadamente en el informe provisional y que no es necesario que modifique o amplíe los párrafos pertinentes del informe definitivo.

6.5. El Grupo Especial ha hecho modificaciones tipográficas y otras modificaciones de redacción en el informe, en particular en respuesta a las peticiones de reexamen de las partes.⁴⁵

6.1 Compatibilidad de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos con el artículo 6.2 del ESD

6.1.1 Párrafos 7.17-7.30

6.6. China solicita que el Grupo Especial modifique los párrafos 7.17, 7.26, 7.29 y 7.30 del informe provisional para "resumir y reflejar correctamente los argumentos de China" relativos a la cuestión del mandato del Grupo Especial.⁴⁶ Los Estados Unidos se oponen a la solicitud, aduciendo que el Grupo Especial ha presentado con exactitud la posición de China sobre el artículo 6.2 del ESD. Los

⁴² La numeración de los párrafos y las notas de pie de página del informe definitivo puede haber cambiado debido a las revisiones efectuadas en la etapa intermedia de reexamen. Los números de los párrafos y de las notas a pie de página indicados en esta sección corresponden a los del informe definitivo, salvo que se especifique otra cosa.

⁴³ Véanse los anexos B-1 y B-2.

⁴⁴ Véase el artículo 7.1 del ESD.

⁴⁵ En los párrafos 1.1. , 1.15. , 2.9. , 7.3. , 7.7. , 7.38. -7.39. , 7.57. y 7.132. se han introducido cambios de redacción para responder a las peticiones de reexamen formuladas por las partes.

⁴⁶ Observaciones formuladas por China en el marco del reexamen intermedio, párrafos 3-14.

Estados Unidos sostienen además que China no ofrece observaciones precisas sobre la forma en que el Grupo Especial debería modificar sus declaraciones.⁴⁷

6.7. La manera en que el Grupo Especial entiende la posición de China, expresada en los párrafos identificados por China así como en otras partes pertinentes del informe, se basa en una lectura cuidadosa de todas las comunicaciones de China. El Grupo Especial no considera que falsee ni tergiversar de otro modo la posición de China. No obstante, para mayor claridad, el Grupo Especial ha modificado los párrafos 7.17, 7.26, 7.28 y 7.29 del informe definitivo, a saber, añadiendo o modificando las notas 104, 113 y 114, para explicar con más detalle la manera en que entiende la posición de China y la base de ese entendimiento en las diversas comunicaciones de China. A la luz de estos cambios, el Grupo Especial ya no considera necesario el párrafo 7.30 del informe provisional y por lo tanto ha suprimido ese párrafo.

6.2 Aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes

6.2.1 Párrafo 7.36 y nota 131

6.8. Los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial haga determinadas modificaciones para reflejar con más exactitud la posición de los Estados Unidos de que "la invocación mediante aviso es la condición previa para adoptar medidas en virtud del artículo XIX y para la aplicación de las disciplinas en materia de salvaguardias".⁴⁸ China no formula ninguna observación sobre la solicitud.

6.9. Teniendo en cuenta que las modificaciones que se solicitan en el resumen de los argumentos de los Estados Unidos no afectan al razonamiento del Grupo Especial, y dado que China no ha formulado ninguna objeción, el Grupo Especial acepta modificar el párrafo 7.36 y la nota 131 del informe.

6.2.2 Párrafo 7.77

6.10. En relación con el argumento de China de que la ausencia de una medida de salvaguardia subyacente concierne a la compatibilidad con el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994, y no a la aplicabilidad de esas disposiciones, China solicita que el Grupo Especial modifique el resumen de los argumentos de China y reconsidere su análisis o sus constataciones.⁴⁹ Concretamente, China solicita que el Grupo Especial revise o elimine una declaración que figura en el párrafo 7.77 que refleja la manera en que el Grupo Especial entiende las consecuencias de los argumentos de China.⁵⁰ Los Estados Unidos no se oponen a la supresión de esta frase, pero no estiman que el Grupo Especial deba reconsiderar su análisis o sus constataciones.⁵¹

6.11. El Grupo Especial toma nota de que los Estados Unidos no se oponen a la eliminación de la frase identificada por China. Como la frase se refiere a una observación relativa a determinados argumentos esgrimidos por China, pero no es un resumen directo de esos argumentos, el Grupo Especial acepta suprimir la última frase del párrafo 7.77 y la ha sustituido por una declaración que refleja el argumento de China contenido en su segunda comunicación escrita. El Grupo Especial no considera necesario revisar su razonamiento o sus constataciones expuestos en los párrafos siguientes, que abordan los argumentos de China reflejados en el resto del párrafo 7.77.

6.2.3 Párrafos 7.90-7.94

6.12. Los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial añada un párrafo en el informe para apoyar su interpretación de la expresión "*pursuant to*" ("de conformidad con") en el artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias. Concretamente, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial indique que el sentido corriente de "trate de adoptar, adopte o mantenga" en el artículo 11.1 c) respalda la interpretación hecha por el Grupo Especial de que "en el caso de las medidas que se traten de adoptar, se adopten o se mantengan en virtud o al amparo de otras disposiciones del GATT, aparte del artículo XIX", el Acuerdo sobre Salvaguardias no es aplicable,

⁴⁷ Observaciones de los Estados Unidos sobre las observaciones formuladas por China en el marco del reexamen intermedio, párrafos 3-6.

⁴⁸ Observaciones formuladas por los Estados Unidos en el marco del reexamen intermedio, párrafo 5.

⁴⁹ Observaciones formuladas por China en el marco del reexamen intermedio, párrafos 15-17.

⁵⁰ Observaciones formuladas por China en el marco del reexamen intermedio, párrafo 16.

⁵¹ Observaciones de los Estados Unidos sobre las observaciones formuladas por China en el marco del reexamen intermedio, párrafo 7.

independientemente de si las medidas son compatibles con esas otras disposiciones".⁵² China no formula ninguna observación sobre la solicitud.

6.13. El Grupo Especial no considera necesario complementar su razonamiento con consideraciones adicionales. A juicio del Grupo Especial, su interpretación del texto del artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias está adecuadamente respaldada por consideraciones relativas al contexto de la disposición y al objeto y fin del Acuerdo. Habida cuenta de ello, el Grupo Especial no considera que abordar los elementos adicionales planteados por los Estados Unidos sea estrictamente necesario para resolver la diferencia o formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados. Por consiguiente, el Grupo Especial rechaza la solicitud.

7 CONSTATAIONES

7.1 Conformidad de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos con el artículo 6.2 del ESD

7.1. China sostiene que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos no cumple las prescripciones del artículo 6.2 del ESD porque no contiene una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación que sea suficiente para presentar el problema con claridad.⁵³ Concretamente, China aduce que, al no plantear en su solicitud de establecimiento de un grupo especial una alegación de que la medida relativa a los derechos adicionales no está justificada al amparo del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias, y al alegar únicamente una incompatibilidad con los artículos I y II del GATT de 1994 en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, los Estados Unidos no han proporcionado una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación que sea suficiente para presentar el problema con claridad y, en consecuencia, no han notificado a China la naturaleza de sus argumentos.⁵⁴ China sostiene que, como resultado, las alegaciones de los Estados Unidos al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994, así como cualesquiera argumentos relativos a la compatibilidad de la medida relativa a los derechos adicionales con el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 y el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no están comprendidos en el mandato del Grupo Especial.⁵⁵ China solicitó que el Grupo Especial se pronunciara sobre esta cuestión "sobre una base preliminar o de otro modo".⁵⁶

7.2. El 12 de marzo de 2020, el Grupo Especial informó por escrito a las partes de que no tenía previsto emitir una resolución preliminar con respecto a la solicitud formulada por China al amparo del artículo 6.2 porque en ella "se abordan cuestiones que están estrechamente relacionadas con las cuestiones de fondo planteadas por las partes en la presente diferencia".⁵⁷ El Grupo Especial indicó que, en cambio, abordaría las objeciones de China en su informe.⁵⁸ Habida cuenta de que estas objeciones se refieren al mandato del Grupo Especial, este las examinará en primer lugar, antes de pasar al fondo de la diferencia.

7.1.1 Principales argumentos de las partes

7.1.1.1 China

7.3. China sostiene que los Estados Unidos eran "muy conscientes" de que la medida de China en litigio se había tomado evidentemente de conformidad con el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 y el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵⁹ China observa que, a pesar de eso, los Estados Unidos optaron por no invocar el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 y el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias en su solicitud de establecimiento de un grupo especial. En cambio, en

⁵² Véase el párrafo 7.91. *infra*.

⁵³ Respuesta de China a la pregunta 1 del Grupo Especial, párrafo 2.

⁵⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 58.

⁵⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafos 17 y 60.

⁵⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 62.

⁵⁷ Comunicación del Grupo Especial sobre la solicitud de resolución presentada por China al amparo del artículo 6.2 del ESD (anexo D-2).

⁵⁸ Comunicación del Grupo Especial sobre la solicitud de resolución presentada por China al amparo del artículo 6.2 del ESD (anexo D-2).

⁵⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 13.

su solicitud de establecimiento de un grupo especial los Estados Unidos únicamente alegaron que la medida de China era incompatible con los artículos I y II del GATT de 1994.⁶⁰ Según China, el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias establecen "obligaciones positivas" para los Miembros y, en consecuencia, es obligación de un reclamante formular una alegación de infracción en el marco de estas disposiciones en su solicitud de establecimiento de un grupo especial con respecto a medidas que se han "tomado evidentemente" de conformidad con ellas.⁶¹ A juicio de China, el hecho de que los Estados Unidos omitieran estas disposiciones en su solicitud de establecimiento de un grupo especial impide que el Grupo Especial examine las alegaciones de los Estados Unidos al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994 y que examine y formule constataciones sobre la cuestión de si la medida de China es compatible con el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁶²

7.4. China aduce asimismo que, cuando la medida en litigio en una diferencia se ha "tomado evidentemente" de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias, "las concesiones y obligaciones pertinentes en virtud de otras disposiciones del GATT de 1994, tales como las previstas en los artículos I y II del GATT de 1994, se suspenden, retiran o modifican necesariamente".⁶³ A juicio de China, de ello se deduce que, en esas circunstancias, un reclamante no puede formular una alegación únicamente al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994 en su solicitud de establecimiento de un grupo especial sin alegar asimismo que la medida no puede justificarse al amparo del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁶⁴

7.5. China aduce que, para sustentar una alegación de infracción de los artículos I y II del GATT de 1994 por una medida adoptada de conformidad con las disposiciones de la OMC en materia de salvaguardias, la no aplicación de esas disposiciones o la incompatibilidad con ellas "sería un vínculo inextricable y, en consecuencia, parte integrante" de los fundamentos de derecho de tal alegación.⁶⁵ Por consiguiente, China considera que, al no identificar el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, los Estados Unidos han "hecho caso omiso"⁶⁶ del "fundamento de derecho explícito de las medidas de China en el marco de la OMC" y, por lo tanto, no han presentado debidamente una alegación ante el Grupo Especial.⁶⁷ En particular, China mantiene que, puesto que el "vínculo crucial e inextricable entre [la medida] de China en litigio y la alegación de infracción de los artículos I y II del GATT de 1994 no existe", la solicitud de establecimiento de un grupo especial no conecta suficientemente la medida impugnada con las alegaciones de los Estados Unidos al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994.⁶⁸

7.6. China extrae apoyo para su postura del informe del Órgano de Apelación en *CE - Preferencias arancelarias*.⁶⁹ Según China, en ese asunto el Órgano de Apelación constató que una parte reclamante que impugna una medida tomada de conformidad con la Cláusula de Habilitación debe alegar algo más que una simple incompatibilidad con el artículo I.1 del GATT de 1994 porque, limitándose a hacer eso, no haría una exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación que sea suficiente para presentar el problema con claridad.⁷⁰ China observa que el Órgano de

⁶⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 14.

⁶¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 15. A este respecto, en los párrafos 18-30 de su primera comunicación escrita y en los párrafos 15-19 de su segunda comunicación escrita, China explica más en detalle por qué considera que el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias no pueden considerarse "defensas afirmativas". El Grupo Especial examinará estos argumentos cuando sean pertinentes en su análisis *infra*.

⁶² Primera comunicación escrita de China, párrafo 17.

⁶³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 16; y declaración inicial de China en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 22. China aporta argumentos adicionales sobre por qué las medidas adoptadas de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias suspenden, retiran o modifican obligaciones dimanantes del GATT de 1994 en los párrafos 31-42 de su primera comunicación escrita. El Grupo Especial examinará estos argumentos cuando sean pertinentes en su análisis *infra*.

⁶⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 16.

⁶⁵ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 47.

⁶⁶ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 46.

⁶⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 43.

⁶⁸ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 48 (no se reproduce el resalte).

⁶⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafos 44-55; segunda comunicación escrita de China, párrafo 50; y respuesta de China a la pregunta 5 del Grupo Especial.

⁷⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 47 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Preferencias arancelarias*, párrafo 110).

Apelación constató que un reclamante en ese caso debe citar la Cláusula de Habilitación al hacer su alegación de incompatibilidad con el artículo I.1 del GATT de 1994, y debe identificar además en su solicitud de establecimiento de un grupo especial las disposiciones de la Cláusula de Habilitación que considera que las medidas en litigio han infringido.⁷¹ A juicio de China, los mismos principios que sustentan el informe del Órgano de Apelación en *CE - Preferencias arancelarias* habrían exigido que, en la presente diferencia, los Estados Unidos identificaran en su solicitud de establecimiento de un grupo especial la o las prescripciones específicas del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias que consideraban que China no había cumplido para hacer debidamente "una exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación que sea suficiente para presentar el problema con claridad".⁷² A juicio de China, si bien los Estados Unidos "podían discrepar e impugnar que [la medida] de China pueda justificarse al amparo de su fundamento de derecho explícito, a saber, el artículo XIX.3 del GATT de 1994 y el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias", deberían no obstante haber planteado una alegación de incompatibilidad con estas disposiciones en su solicitud de establecimiento de un grupo especial.⁷³

7.7. China concluye que la decisión de los Estados Unidos de no identificar el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias en su solicitud de establecimiento de un grupo especial es un "defecto fundamental"⁷⁴ que tiene por resultado que la solicitud de establecimiento de un grupo especial no contiene los fundamentos de derecho de la reclamación que sean suficientes para presentar el problema con claridad ni notifica a China la naturaleza de los argumentos de los Estados Unidos.⁷⁵ Por consiguiente, según China, la solicitud de establecimiento de un grupo especial no cumple las prescripciones del artículo 6.2 del ESD⁷⁶, con la consecuencia de que el Grupo Especial no tiene competencia para evaluar las alegaciones de los Estados Unidos al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994 ni para examinar y formular constataciones sobre la cuestión de si la medida de China es compatible con el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁷⁷

7.1.1.2 Estados Unidos

7.8. Los Estados Unidos sostienen que los argumentos de China sobre la suficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial de los Estados Unidos "carecen de fundamento"⁷⁸ y piden que el Grupo Especial rechace la solicitud de China de una resolución al amparo del artículo 6.2 del ESD.

7.9. Los Estados Unidos sostienen que su solicitud de establecimiento de un grupo especial satisface plenamente las prescripciones del artículo 6.2 del ESD. Según los Estados Unidos, la solicitud de establecimiento de un grupo especial hace una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación que es suficiente para presentar el problema con claridad. Lo hace identificando el instrumento jurídico mediante el que China impone los derechos adicionales y explicando por qué los Estados Unidos consideran que los derechos adicionales de China son incompatibles con las obligaciones que incumben a China en virtud de los artículos I y II del GATT de 1994.⁷⁹ De este modo, los Estados Unidos consideran que la solicitud de establecimiento de un grupo especial "conecta debidamente la medida de China relativa a los derechos adicionales con las disposiciones del GATT de 1994".⁸⁰ Los Estados Unidos sostienen asimismo que, puesto que la solicitud de establecimiento de un grupo especial satisface las prescripciones del artículo 6.2 del ESD, "China no puede alegar de manera creíble que no recibió el debido aviso de la naturaleza de la diferencia".⁸¹

⁷¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 45 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Preferencias arancelarias*, párrafos 113 y 125).

⁷² Primera comunicación escrita de China, párrafos 48 y 52 (no se reproduce la cita interna). En los párrafos 49-55 de su primera comunicación escrita, China establece paralelismos adicionales entre la presente diferencia y el asunto *CE - Preferencias arancelarias* que, a juicio de China, respaldan la postura descrita *supra*.

⁷³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 57.

⁷⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafos 17 y 60-62.

⁷⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 58.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafos 17 y 60.

⁷⁸ Respuesta de los Estados Unidos a la solicitud de resolución preliminar presentada por China, párrafo 4.

⁷⁹ Respuesta de los Estados Unidos a la solicitud de resolución preliminar presentada por China, párrafo 8; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 150.

⁸⁰ Respuesta de los Estados Unidos a la solicitud de resolución preliminar presentada por China, párrafo 8.

⁸¹ Respuesta de los Estados Unidos a la solicitud de resolución preliminar presentada por China, párrafo 9.

7.10. Los Estados Unidos aducen además que la referencia de China al informe del Órgano de Apelación en el asunto *CE - Preferencias arancelarias* es inoperante. A juicio de los Estados Unidos, el enfoque adoptado por el Órgano de Apelación en *CE - Preferencias arancelarias* estaba basado en "circunstancias particulares ... [que] obligan a seguir un enfoque especial, en vista del papel fundamental que la Cláusula de Habilidad desempeña" en "la promoción del comercio como medio de estimular el crecimiento y el desarrollo económico".⁸² Según los Estados Unidos, tales consideraciones no son pertinentes en la presente diferencia.⁸³

7.11. Además, los Estados Unidos observan que, en *CE - Preferencias arancelarias*, la parte reclamante consideró que la Cláusula de Habilidad era pertinente para la diferencia y solicitó la celebración de consultas al amparo de esa disposición.⁸⁴ Por el contrario, en la presente diferencia los Estados Unidos no consideran que el artículo XIX del GATT de 1994 o el Acuerdo sobre Salvaguardias sean pertinentes, y no han afirmado que China haya actuado de manera incompatible con esas disposiciones. Por consiguiente, a juicio de los Estados Unidos no había ninguna razón para que los Estados Unidos hicieran referencia al artículo XIX del GATT de 1994 o al Acuerdo sobre Salvaguardias en su solicitud de establecimiento de un grupo especial.⁸⁵ Los Estados Unidos observan que China ha afirmado que determinadas "disposiciones permisivas" del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX del GATT de 1994 son pertinentes. A juicio de los Estados Unidos, puesto que China desea que se considere que esas disposiciones justifican la medida relativa a los derechos adicionales, corresponde a China demostrar su aplicabilidad.⁸⁶

7.12. Los Estados Unidos concluyen que los argumentos de China en relación con el artículo 6.2 del ESD simplemente se refieren "a *alegaciones adicionales*" que, a su juicio, los Estados Unidos podrían o deberían haber presentado.⁸⁷ Sin embargo, a juicio de los Estados Unidos, el hecho de que pudieran haberse formulado alegaciones adicionales "no es una cuestión, en el marco del artículo 6.2 del ESD, de que los fundamentos de derecho de las alegaciones que los Estados Unidos han presentado no estén claros".⁸⁸

7.1.1.3 Principales argumentos de los terceros

7.1.1.3.1 Unión Europea

7.13. La Unión Europea sostiene que los Estados Unidos se equivocan al referirse al artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 y al artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias como "defensas afirmativas".⁸⁹ A juicio de la Unión Europea, estas disposiciones son de hecho "las disposiciones rectoras en la presente diferencia"⁹⁰, porque la medida en litigio está "basada en" ellas.⁹¹ Según la Unión Europea, es "inverosímil" que los Estados Unidos aleguen que esas disposiciones no tienen ninguna conexión jurídica con las alegaciones planteadas en la presente diferencia.⁹² La Unión Europea concluye que el Grupo Especial debe desestimar los argumentos de los Estados Unidos porque ni en la solicitud

⁸² Declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 51 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Preferencias arancelarias*, párrafos 106-107).

⁸³ Respuesta de los Estados Unidos a la solicitud de resolución preliminar presentada por China, párrafo 11.

⁸⁴ Respuesta de los Estados Unidos a la solicitud de resolución preliminar presentada por China, párrafo 11; y declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 46.

⁸⁵ Respuesta de los Estados Unidos a la solicitud de resolución preliminar presentada por China, párrafo 12.

⁸⁶ Declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 45.

⁸⁷ Respuesta de los Estados Unidos a la solicitud de resolución preliminar presentada por China, párrafo 13; declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 50; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 147 (con resalte en el original).

⁸⁸ Respuesta de los Estados Unidos a la solicitud de resolución preliminar presentada por China, párrafo 13 (con resalte en el original).

⁸⁹ Observaciones de la Unión Europea sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por China, párrafo 4.

⁹⁰ Comunicación escrita de la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 11; y observaciones de la Unión Europea sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por China, párrafo 4.

⁹¹ Observaciones de la Unión Europea sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por China, párrafo 6.

⁹² *Ibid.*

de celebración de consultas ni en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se hace referencia al artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 ni al artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁹³

7.1.1.3.2 Federación de Rusia

7.14. La Federación de Rusia sostiene que "China adoptó la [medida] en litigio para ejercer su derecho esencial, en virtud del artículo 8.2 del [Acuerdo sobre Salvaguardias], a contrarrestar los efectos perturbadores de las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos en su comercio bilateral".⁹⁴ A juicio de la Federación de Rusia, el evidente desacuerdo de los Estados Unidos con esta tesis "no les exime de su obligación de presentar el problema con claridad, de conformidad con el artículo 6.2 del ESD, es decir, de presentar una 'imagen completa'", en particular identificando el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias en su solicitud de establecimiento de un grupo especial.⁹⁵ Según la Federación de Rusia, la omisión por los Estados Unidos del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias en su solicitud de establecimiento de un grupo especial da como resultado el hecho de que no se "presente el problema con claridad"⁹⁶, como lo requiere el artículo 6.2 del ESD, porque las alegaciones de los Estados Unidos al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994 "están vinculadas jurídica y fácticamente a las disciplinas en materia de salvaguardias en virtud de las cuales China adoptó la[s] medida[s] impugnada[s]".⁹⁷

7.1.1.3.3 Türkiye

7.15. Türkiye declara que "comparte la preocupación de China de que, en sus solicitudes de celebración de consultas y de establecimiento de un grupo especial, así como en su primera comunicación escrita, los Estados Unidos no hayan articulado los fundamentos de derecho correctos para impugnar la[] medida[] de China".⁹⁸ A juicio de Türkiye, en circunstancias en que una medida está comprendida en las normas de la OMC en materia de salvaguardias, las alegaciones al amparo de los artículos I y II "como alegaciones independientes" deben rechazarse, porque equivaldrían a "eludir la carga que corresponde al Miembro reclamante de presentar una acreditación *prima facie* al amparo del artículo XIX y del Acuerdo sobre Salvaguardias".⁹⁹ Según Türkiye, si el Grupo Especial concuerda con China en que la medida relativa a los derechos adicionales está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo XIX y del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Grupo Especial "deberá rechazar las alegaciones de los Estados Unidos al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994 por considerarlas inadecuadas".¹⁰⁰

7.1.1.3.4 Ucrania

7.16. Ucrania advierte contra una "laguna" que permitiría a un reclamante "escapar de su obligación" de presentar el problema con claridad absteniéndose intencionadamente de plantear alegaciones al amparo de los acuerdos abarcados aplicables.¹⁰¹ Sin embargo, Ucrania también señala que, si una alegación se rige debidamente por un determinado acuerdo abarcado, un reclamante tendría "toda la razón" al invocar únicamente ese acuerdo abarcado en una solicitud de establecimiento de un grupo especial.¹⁰² Ucrania concluye que, al realizar su análisis, el Grupo Especial deberá "examinar la naturaleza de la medida en litigio para constatar si está comprendida en su mandato".¹⁰³

⁹³ Observaciones de la Unión Europea sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por China, párrafo 8.

⁹⁴ Observaciones de la Federación de Rusia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por China, párrafo 5.

⁹⁵ Observaciones de la Federación de Rusia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por China, párrafo 7.

⁹⁶ Comunicación presentada por la Federación de Rusia en calidad de tercero, párrafo 53.

⁹⁷ Observaciones de la Federación de Rusia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por China, párrafo 10.

⁹⁸ Observaciones de Türkiye sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por China.

⁹⁹ Observaciones de Türkiye sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por China (con resalte en el original).

¹⁰⁰ Comunicación de Türkiye en calidad de tercero, párrafo 3.19.

¹⁰¹ Comunicación de Ucrania en calidad de tercero, párrafo 11.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Comunicación escrita de Ucrania en calidad de tercero, párrafo 13.

7.1.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.1.2.1 Introducción

7.17. La tarea del Grupo Especial consiste en determinar si la solicitud de establecimiento de un grupo especial de los Estados Unidos es incompatible con el artículo 6.2 del ESD porque, como aduce China, al no alegar que la medida relativa a los derechos adicionales es incompatible con el artículo XIX del GATT de 1994 y el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no hace una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación de los Estados Unidos que sea suficiente para presentar el problema con claridad.¹⁰⁴

7.18. El Grupo Especial comienza su análisis examinando el criterio jurídico previsto en el artículo 6.2 del ESD.

7.1.2.2 Criterio jurídico aplicable

7.19. El artículo 6.2 del ESD dispone lo siguiente:

Las peticiones de establecimiento de grupos especiales se formularán por escrito. En ellas se indicará si se han celebrado consultas, se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad. En el caso de que el solicitante pida el establecimiento de un grupo especial con un mandato distinto del uniforme, en la petición escrita figurará el texto propuesto del mandato especial.

7.20. Como se ha indicado, las preocupaciones de China guardan relación con la prescripción de que en una solicitud de establecimiento de un grupo especial se haga una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad. Ambas partes coinciden en que, para cumplir esta prescripción, una solicitud de establecimiento de un grupo especial debe "relacionar claramente las medidas impugnadas con las disposiciones de los acuerdos abarcados cuya infracción se alega".¹⁰⁵ Las partes discrepan en cuanto a la aplicación de esta prescripción en el presente asunto.

7.21. El Grupo Especial está de acuerdo con las partes en que el artículo 6.2 del ESD exige que una solicitud de establecimiento de un grupo especial conecte claramente las medidas impugnadas con las disposiciones de los acuerdos abarcados cuya infracción se alega. Esta prescripción se ha

¹⁰⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafos 3, 15 y 57-58. El Grupo Especial observa que determinados argumentos planteados por las partes y los terceros en respuesta a la solicitud de China al amparo del artículo 6.2 se refieren a cuestiones como la caracterización del régimen de salvaguardias de la OMC como una "excepción" o un "derecho", la carga de la prueba y el orden del análisis que el Grupo Especial debería adoptar en estas actuaciones. Sin embargo, estas cuestiones son jurídicas y conceptualmente diferentes de la cuestión de si la solicitud de establecimiento de un grupo especial satisface las prescripciones específicas del artículo 6.2. El Grupo Especial abordará estas cuestiones según proceda en las partes pertinentes de su informe.

Además, el Grupo Especial señala el argumento de China de que, puesto que no han planteado alegaciones al amparo del artículo XIX del GATT de 1994 ni del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no puede permitirse que los Estados Unidos aleguen que la medida relativa a los derechos adicionales es incompatible con esas disposiciones. A este respecto, el Grupo Especial observa que los Estados Unidos han confirmado que no solicitan constataciones sobre la compatibilidad de la medida relativa a los derechos adicionales con esas disposiciones (respuesta de los Estados Unidos a la solicitud de resolución preliminar presentada por China, párrafo 12). Por consiguiente, el Grupo Especial no considera necesario abordar este aspecto de la solicitud de resolución presentada por China al amparo del artículo 6.2 del ESD.

¹⁰⁵ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 48; y respuesta de los Estados Unidos a la solicitud de resolución preliminar de China, párrafo 7 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafo 162). Además, las partes están de acuerdo en que una solicitud de establecimiento de un grupo especial debe explicar "cómo o por qué" la parte reclamante considera que la medida en litigio infringe la obligación derivada de las normas de la OMC de que se trata (véanse la segunda comunicación escrita de China, párrafo 48; y la respuesta de los Estados Unidos a la solicitud de resolución preliminar de China, párrafo 7 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 130)). A este respecto, el Grupo Especial recuerda la declaración del Órgano de Apelación en *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)* de que "el empleo de la expresión 'cómo o por qué' [en informes anteriores de grupos especiales y del Órgano de Apelación] no entraña un criterio jurídico nuevo y diferente por lo que respecta al cumplimiento de las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD" (informe del Órgano de Apelación, *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafo 5.7).

vinculado a la importante función que desempeña la solicitud de establecimiento de un grupo especial para garantizar las debidas garantías procesales, ya que solo mediante esa relación entre las medidas y las disposiciones pertinentes puede un demandado "conocer los argumentos a los que debe responder, y ... comenzar a preparar su defensa".¹⁰⁶

7.22. Al mismo tiempo, no es necesario que una solicitud de establecimiento de un grupo especial desarrolle los argumentos por los que el reclamante cree que la medida en litigio es incompatible con las normas de la OMC.¹⁰⁷ En este contexto, el término "argumentos" se refiere a "las razones expuestas por una parte reclamante para demostrar que la medida de la parte demandada infringe efectivamente la disposición identificada del tratado".¹⁰⁸ En cambio, los argumentos de este tipo "se exponen y aclaran progresivamente en las primeras comunicaciones escritas, los escritos de réplica y la primera y segunda reuniones del Grupo Especial con las partes".¹⁰⁹

7.23. Habida cuenta de que no es necesario exponer los argumentos en la solicitud de establecimiento de un grupo especial, se deduce que la prescripción de hacer "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad" no es una prescripción de que se expongan en detalle las razones en que se basa la argumentación de un reclamante. Antes bien, el Grupo Especial considera que el artículo 6.2 únicamente exige que se expongan los fundamentos de derecho de la reclamación con la claridad suficiente para permitir que el demandado conozca los argumentos a los que debe responder, así como cuáles son las infracciones que han sido alegadas, a fin de poder comenzar a preparar su defensa.¹¹⁰

7.24. El Grupo Especial señala que el artículo 6.2 no exige que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se explique o se justifique de otro modo la aplicabilidad de las disposiciones concretas identificadas como fundamentos de derecho de una reclamación. Tampoco exige que en una solicitud de establecimiento de un grupo especial se indiquen expresamente las disposiciones que rigen la caracterización de una medida a efectos de la aplicabilidad de un acuerdo abarcado concreto. Antes bien, cuando en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se citan disposiciones concretas de los acuerdos abarcados, puede suponerse lógicamente que el reclamante considera que esas disposiciones son aplicables y pertinentes para el asunto de que se trata.¹¹¹

7.25. Teniendo presentes estos principios, el Grupo Especial pasa ahora a examinar la cuestión de si, como aduce China, la solicitud de establecimiento de un grupo especial de los Estados Unidos contiene "defectos fundamentales"¹¹² que tienen por resultado que las alegaciones de los Estados Unidos al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994 no estén comprendidas en el mandato del Grupo Especial.

7.1.2.3 La cuestión de si las alegaciones de los Estados Unidos al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994 no están comprendidas en el mandato del Grupo Especial

7.26. El Grupo Especial entiende que la solicitud de China se basa en la tesis de que la solicitud de establecimiento de un grupo especial de los Estados Unidos es defectuosa porque el artículo 6.2 del ESD exigía que los Estados Unidos incluyeran alegaciones al amparo del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias en su solicitud de establecimiento de un grupo especial a fin de hacer una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad. Para China, el hecho de que los Estados Unidos no lo hicieran supone que las reclamaciones que sí incluyeron, al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994, no estén comprendidas en el mandato del Grupo Especial. El argumento central de China es pues que la solicitud de establecimiento de un grupo especial de los Estados Unidos es

¹⁰⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafo 162 (no se reproducen las citas internas). Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Vigas doble T*, párrafo 88.

¹⁰⁷ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafos 141-143.

¹⁰⁸ Laudo de los Árbitros, *Colombia - Patatas (papas) fritas congeladas (artículo 25)*, párrafo 4.58 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones (Japón)* / *China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafo 5.14; y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 139).

¹⁰⁹ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 141.

¹¹⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Vigas doble T*, párrafo 88.

¹¹¹ Informe del Órgano de Apelación, *Indonesia - Productos de hierro o acero*, párrafo 5.30.

¹¹² Primera comunicación escrita de China, párrafos 5, 17 y 60-62.

defectuosa porque no hace una breve exposición de lo que China considera los fundamentos de derecho "plenos"¹¹³ o "correctos"¹¹⁴ de la reclamación de los Estados Unidos.

7.27. El Grupo Especial observa que el artículo 6.2 del ESD no califica el concepto de los "fundamentos jurídicos de la reclamación" en términos de corrección. El artículo 6.2 solo exige que la breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación sea "suficiente para presentar el problema con claridad"; no exige que esa exposición sea "correcta". Por consiguiente, la redacción del artículo 6.2 del ESD y la prescripción de que la exposición de los fundamentos de derecho presente el "problema" con claridad asignan a cada reclamante la facultad discrecional de articular el "problema" que le preocupa en una determinada diferencia.¹¹⁵ Esto incluye la identificación de las medidas que desea impugnar y la decisión acerca de al amparo de qué acuerdos abarcados plantear reclamaciones. Siempre que el reclamante identifique claramente las disposiciones a cuyo amparo trata de plantear alegaciones y vincule debidamente esas disposiciones con las medidas en litigio de manera que sea suficiente para presentar su "problema" con claridad, una solicitud de establecimiento de un grupo especial satisface las prescripciones del artículo 6.2 del ESD.

7.28. A juicio del Grupo Especial, la cuestión de si en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se han identificado los fundamentos de derecho correctos es una cuestión que afecta al fondo de los argumentos del reclamante¹¹⁶, y no a la suficiencia de su solicitud de establecimiento de un grupo especial.¹¹⁷ El Grupo Especial señala que una parte central del deber de todo grupo especial de hacer una "evaluación objetiva del asunto" de conformidad con el artículo 11 del ESD es la obligación de evaluar "la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes".¹¹⁸ Si un reclamante identifica en su solicitud de establecimiento de un grupo especial disposiciones que un grupo especial constata más adelante que no son aplicables a la medida en litigio, su argumentación no puede prosperar, y no podrá plantear alegaciones adicionales en una etapa posterior de las actuaciones.¹¹⁹ Sin embargo, una solicitud de establecimiento de un grupo especial en la que se identifique bien lo que el demandado considera, o bien lo que el grupo especial constata en última instancia, que son los fundamentos de derecho incorrectos de una alegación no se vuelve por ello retrospectivamente defectuosa en términos del artículo 6.2 del ESD.

7.29. En las presentes actuaciones, los Estados Unidos han impugnado la medida relativa a los derechos adicionales por ser incompatible con los artículos I y II del GATT de 1994. China no ha aducido que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial no se identifican con claridad esas disposiciones específicas. En cambio, China aduce que la medida relativa a los derechos

¹¹³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 51.

¹¹⁴ Declaración inicial de China en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 7.

¹¹⁵ El Grupo Especial observa que China está de acuerdo en general con esta tesis: "Corresponde a los Estados Unidos, en calidad de parte reclamante, evaluar y determinar qué acuerdo abarcado o disposición se considera infringida y en consecuencia debe impugnarse. China, en calidad de demandado, no tiene ninguna función en esa decisión" (declaración inicial de China en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 13).

¹¹⁶ El Grupo Especial observa que, en *Australia - Manzanas*, el Órgano de Apelación confirmó la distinción entre cuestiones que afectan a la competencia de un grupo especial, por un lado, y cuestiones que afectan al fondo de una diferencia, por otro. El Órgano de Apelación declaró que, "[p]ara que un asunto esté comprendido en el mandato de un grupo especial, en el sentido del párrafo 2 del artículo 6 y el párrafo 1 del artículo 7 del ESD, el reclamante debe identificar 'las medidas concretas en litigio' y los 'fundamentos jurídicos de la reclamación, [de manera] que sea suficiente para presentar el problema con claridad' ... En cambio, la cuestión de si las medidas identificadas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial pueden infringir o dan lugar a la infracción de [una] obligación [en el marco de la OMC] es una cuestión sustantiva que debe analizarse y resolverse atendiendo al fondo, no a la forma" (informe del Órgano de Apelación, *Australia - Manzanas*, párrafos 423 y 425; véase también el informe del Grupo Especial, *UE - PET (Pakistán)*, párrafo 7.24).

¹¹⁷ A este respecto, el Grupo Especial considera pertinentes las constataciones del grupo especial en el asunto *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)* (artículo 21.5 - *Filipinas*). En ese asunto, el grupo especial declaró que "un grupo especial debe poner cuidado en asegurarse de que no formula constataciones sobre cuestiones de hecho o de derecho controvertidas invadiendo el fondo de una alegación para determinar si tiene jurisdicción sobre esa misma alegación ... las cuestiones de hecho o de derecho controvertidas planteadas en la etapa jurisdiccional invadirán el fondo de una alegación en la medida en que requieran que el grupo especial formule constataciones relacionadas con uno o más elementos jurídicos que tienen que establecerse para aceptar la alegación de que se trate" (informe del Grupo Especial, *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)* (artículo 21.5 - *Filipinas*), párrafos 7.528-7.529).

¹¹⁸ Artículo 11 del ESD.

¹¹⁹ El Grupo Especial observa que los Estados Unidos están de acuerdo con esta conclusión. Véase la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 147. Véanse también los informes del Órgano de Apelación, *India - Patentes (Estados Unidos)*, párrafo 89; e *Indonesia - Productos de hierro o acero*, párrafo 5.31.

adicionales está sujeta al régimen de salvaguardias de la OMC, y no a los artículos I y II del GATT de 1994. Se trata de un desacuerdo que el Grupo Especial tendrá que resolver para cumplir su mandato en virtud del artículo 11 del ESD, tal como se expone en detalle en la siguiente sección. Sin embargo, a juicio del Grupo Especial, la cuestión de si en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos se identificaron los fundamentos de derecho correctos no es pertinente para un examen de la compatibilidad de esa solicitud con las prescripciones del artículo 6.2 del ESD.

7.30. China hace referencia al informe del Órgano de Apelación en *CE - Preferencias arancelarias* en apoyo de su solicitud. En ese asunto, el Órgano de Apelación constató que, a fin de presentar el problema con claridad de conformidad con el artículo 6.2 del ESD, la parte reclamante estaba obligada a identificar en su solicitud de establecimiento de un grupo especial no solo las disposiciones del GATT de 1994 con las que consideraba que las preferencias arancelarias pertinentes eran incompatibles, sino también la Cláusula de Habilitación¹²⁰, que, si la parte demandada invocaba y aplicaba debidamente, habría protegido a esas preferencias de la incompatibilidad con las normas de la OMC.¹²¹

7.31. El Grupo Especial no está convencido de que el enfoque relativo a la Cláusula de Habilitación adoptado en el asunto *CE - Preferencias arancelarias* sea útil en la presente diferencia. De hecho, el Órgano de Apelación reconoció en *CE - Preferencias arancelarias* que su trato de la Cláusula de Habilitación era "especial" y estaba justificado por "las circunstancias particulares" de ese asunto.¹²² En consecuencia, el Órgano de Apelación hizo especial hincapié en "la posición especial que ocupa [la Cláusula de Habilitación] en los acuerdos abarcados"¹²³, que acarrearía "consecuencias particulares para la solución de diferencias en la OMC".¹²⁴

7.32. El Grupo Especial no ve fundamento alguno en las declaraciones del Órgano de Apelación ni en el texto del ESD para tratar lo que fue una decisión basada en la situación y la función particulares de una disposición "especial" de la OMC como una norma general relativa a las prescripciones del artículo 6.2 del ESD.

7.1.3 Conclusión

7.33. Por las razones expuestas *supra*, el Grupo Especial constata que el artículo 6.2 del ESD no exigía que los Estados Unidos incluyeran alegaciones de infracción al amparo del artículo XIX del GATT de 1994 ni del Acuerdo sobre Salvaguardias en su solicitud de establecimiento de un grupo especial para hacer una breve exposición de los fundamentos de derecho de su reclamación, que fuera suficiente para presentar el problema con claridad. Por consiguiente, el Grupo Especial rechaza la solicitud de China de que constate que la solicitud de establecimiento de un grupo especial de los Estados Unidos no cumple las prescripciones del artículo 6.2 del ESD.

¹²⁰ La Cláusula de Habilitación, originada en una decisión de las partes contratantes del GATT de 1979, permite apartamientos de la obligación de trato de la nación más favorecida establecida en el artículo I del GATT de 1994 en favor de los países en desarrollo. Para más información sobre la Cláusula de Habilitación, véase la página pertinente del sitio web de la OMC: https://www.wto.org/Spanish/docs_s/legal_s/enabling1979_s.htm (consultada por última vez el 17 de mayo de 2023).

¹²¹ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Preferencias arancelarias*, párrafo 110. El Órgano de Apelación explicó lo siguiente:

"[U]na parte reclamante que impugna una medida tomada de conformidad con la Cláusula de Habilitación debe alegar algo más que una simple incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994 porque, limitándose a hacer eso, no haría una 'exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación que sea suficiente para presentar el problema con claridad'. ... [E]n la solución de diferencias en la OMC no basta con que un reclamante alegue incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994 si el reclamante también quiere alegar que la medida no está justificada por la Cláusula de Habilitación. Esto se aplica en particular si la medida impugnada, como la que está en litigio en este caso, se ha tomado evidentemente al amparo de la Cláusula de Habilitación".

¹²² Informe del Órgano de Apelación, *CE - Preferencias arancelarias*, párrafos 106 y 110.

¹²³ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Preferencias arancelarias*, párrafo 107.

¹²⁴ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Preferencias arancelarias*, párrafo 110. El Órgano de Apelación confirmó la naturaleza excepcional de este enfoque en *Brasil - Tributación*. Véanse los informes del Órgano de Apelación, *Brasil - Tributación*, párrafos 5.361 y 5.362.

7.2 Aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes

7.2.1 Principales argumentos de las partes

7.2.1.1 Estados Unidos

7.34. Los Estados Unidos aducen que el análisis del Grupo Especial debería comenzar por la evaluación de sus alegaciones al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994, antes de abordar los argumentos de China al amparo del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994.¹²⁵

7.35. Los Estados Unidos mantienen que el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 no son aplicables a la medida de China relativa a los derechos adicionales. A juicio de los Estados Unidos, el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 y el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias vinculan expresamente el derecho de un Miembro a suspender concesiones u otras obligaciones con la aplicación o la prórroga de una medida de salvaguardia de otro Miembro.¹²⁶ Según los Estados Unidos, el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias permite que un Miembro exportador afectado por una medida de salvaguardia suspenda concesiones u otras obligaciones al amparo del GATT de 1994 si no se ha llegado a un acuerdo relativo a la compensación entre los Miembros interesados de conformidad con el artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias. A juicio de los Estados Unidos, la primera etapa del análisis para determinar si el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias es aplicable a una determinada medida es, por lo tanto, examinar si otro Miembro ha aplicado previamente una medida de salvaguardia.¹²⁷

7.36. Los Estados Unidos aducen que no han adoptado ninguna medida de salvaguardia pertinente a los efectos de la presente diferencia.¹²⁸ Según los Estados Unidos, una medida solo es una medida de salvaguardia cuando se invoca el derecho a aplicar una salvaguardia mediante un aviso en virtud del artículo XIX.2 del GATT de 1994, que los Estados Unidos consideran una "condición previa" necesaria para que se considere que una medida es una medida de salvaguardia. Sin esa invocación, según aducen los Estados Unidos, un Miembro no trata de obtener facultades jurídicas de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994 para suspender sus obligaciones o retirar o modificar sus concesiones.¹²⁹ Los Estados Unidos reconocen que la aplicabilidad del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX del GATT de 1994 es una "cuestión objetiva"¹³⁰, y sostienen que un grupo especial puede determinar objetivamente si un Miembro ha invocado o no esas disciplinas dando aviso.¹³¹ Los Estados Unidos observan que, en el presente caso, no han invocado el artículo XIX, sino el artículo XXI del GATT de 1994.¹³²

7.37. Los Estados Unidos aducen que la cuestión fundamental en esta diferencia en relación con la aplicabilidad del Acuerdo sobre Salvaguardias se aborda directamente en el artículo 11.1 c) de ese Acuerdo.¹³³ A este respecto, los Estados Unidos recuerdan que, en virtud del artículo 11.1 c), el Acuerdo sobre Salvaguardias no es aplicable a las medidas que se "trate[n] de adoptar, adopte[n] o mantenga[n] de conformidad con otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX".

¹²⁵ Respuestas de los Estados Unidos a la pregunta 18 del Grupo Especial, párrafo 30.

¹²⁶ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 35 del Grupo Especial, párrafo 69; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 141-143.

¹²⁷ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial, párrafo 37.

¹²⁸ Declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 4.

¹²⁹ Declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 5 y 25.

Véanse también la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 52 del Grupo Especial, párrafo 99 (donde se observa que, al utilizar el término "invocación", los Estados Unidos hacen referencia al ejercicio de un derecho disponible); y la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 50 (donde se aduce que la "invocación" del derecho a adoptar una medida de salvaguardia se lleva a cabo mediante la notificación de la medida y el ofrecimiento de una oportunidad para celebrar consultas).

¹³⁰ Declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 27 (donde se observa también que "la primera etapa del análisis es la 'cuestión objetiva' de si un Miembro ha tratado de invocar el derecho que le confiere el artículo XIX de suspender sus obligaciones o retirar concesiones ... De ser así, la 'cuestión objetiva' pasará a ser si la medida en litigio satisface los elementos adicionales necesarios para responder a la definición de una salvaguardia").

¹³¹ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 92 del Grupo Especial, párrafo 79.

¹³² Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 33 del Grupo Especial, párrafo 67; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 11.

¹³³ Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 73 del Grupo Especial, párrafo 16.

Los Estados Unidos entienden que los términos del artículo 11.1 c) significan que el Acuerdo sobre Salvaguardias no es aplicable cuando un Miembro actúa "al amparo" de una disposición del GATT de 1994 distinta del artículo XIX.¹³⁴ En apoyo de esta interpretación, los Estados Unidos hacen referencia a proyectos anteriores del texto del Acuerdo sobre Salvaguardias, que a su juicio aclaran que "la posibilidad de recurrir al artículo XIX como dispensa de obligaciones no limita la capacidad de un Miembro de adoptar medidas de conformidad con otras disposiciones del GATT de 1994". Los Estados Unidos también observan que las referencias en estos proyectos de texto anteriores a medidas "compatibles con" o "adoptadas de conformidad con" otras disposiciones del GATT se modificaron en la versión final del artículo 11.1 c), que hace referencia, en cambio, a medidas que se traten de adoptar, se adopten o se mantengan "de conformidad con" otras disposiciones del GATT.¹³⁵

7.38. Según los Estados Unidos, las medidas en virtud del artículo 232 se adoptaron de conformidad con el artículo XXI del GATT de 1994. A este respecto y en el contexto del artículo 11.1 c), los Estados Unidos hacen referencia al fundamento jurídico y los procedimientos internos de las medidas en virtud del artículo 232, así como a declaraciones pertinentes formuladas en los comités de la OMC.¹³⁶ Sobre esta base, los Estados Unidos aducen que el Acuerdo sobre Salvaguardias no es aplicable a las medidas en virtud del artículo 232 debido al artículo 11.1 c) de ese Acuerdo. A juicio de los Estados Unidos, esto significa asimismo que el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 no son aplicables a la medida de China relativa a los derechos adicionales.¹³⁷ Los Estados Unidos discrepan del argumento de China de que la exclusión prevista en el artículo 11.1 c) no es aplicable en circunstancias en que una medida presenta "objetivamente" las características de una medida de salvaguardia, y mantienen que "si el artículo 11.1 c) únicamente se aplicara en determinadas circunstancias, se indicaría en el texto".¹³⁸

7.39. En sus observaciones sobre las constataciones del grupo especial en el asunto *Estados Unidos - Productos de acero y aluminio (China)* acerca de la aplicabilidad del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX del GATT de 1994 a las medidas en virtud del artículo 232, los Estados Unidos aducen que pueden tomarse en consideración esas constataciones en la medida en que sean convincentes. Los Estados Unidos consideran que se llegó a las constataciones de ese informe del grupo especial sobre el sentido de la expresión "de conformidad con" en el artículo 11.1 c) mediante una evaluación cuidadosa del sentido corriente de la expresión en su contexto. Los Estados Unidos también consideran convincente la evaluación que ese grupo especial hizo de las medidas en virtud del artículo 232 en el contexto del artículo 11.1 c). Sin embargo, los Estados Unidos subrayan que este Grupo Especial debe hacer una evaluación objetiva del asunto que se le ha sometido, de conformidad con el artículo 11 del ESD.¹³⁹

7.2.1.2 China

7.40. China aduce que el Grupo Especial debe examinar en primer lugar la medida de China relativa a los derechos adicionales en relación con el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y examinar las alegaciones de los Estados Unidos al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994 solo si el Grupo Especial constatará que el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias no es aplicable.¹⁴⁰ Según China, este enfoque se basa en la interpretación correcta de la relación jurídica entre el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994, por un lado, y los artículos I y II del GATT de 1994, por otro.¹⁴¹ China sostiene que una medida adoptada de conformidad con el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y compatible con él suspende la aplicación de otras obligaciones en virtud del GATT de 1994 y, en consecuencia, sería incorrecto que el Grupo Especial evaluara alegaciones de incompatibilidad al amparo del GATT de 1994 antes de determinar la normativa aplicable a la medida en litigio.¹⁴²

7.41. China mantiene que una medida está comprendida en el ámbito del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 cuando muestra las siguientes

¹³⁴ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 92 y 109.

¹³⁵ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 73 del Grupo Especial, párrafos 25 y 27.

¹³⁶ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 12-16 y 109; y observaciones de los Estados Unidos sobre las respuestas de China a las preguntas 73 y 85 del Grupo Especial.

¹³⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 91-92; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 72 del Grupo Especial.

¹³⁸ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 92 del Grupo Especial, párrafo 80.

¹³⁹ Comunicaciones de los Estados Unidos (20 de enero y 10 de febrero de 2023).

¹⁴⁰ Respuesta de China a la pregunta 18 del Grupo Especial, párrafo 37.

¹⁴¹ Respuesta de China a la pregunta 18 del Grupo Especial, párrafo 38.

¹⁴² Respuesta de China a la pregunta 18 del Grupo Especial, párrafos 38 y 40.

características constituyentes: i) suspende concesiones u obligaciones; y ii) persigue el objetivo de mantener un nivel sustancialmente equivalente de concesiones y otras obligaciones en comparación con el existente en virtud del GATT de 1994 entre el Miembro que impone una medida de salvaguardia y el Miembro afectado por ella.¹⁴³ Además, China sostiene que pueden considerarse además otras condiciones sustantivas y prescripciones de procedimiento, entre ellas las siguientes: i) el Miembro que impone una salvaguardia y el Miembro afectado por ella no han llegado a un acuerdo sobre la compensación comercial; ii) la suspensión de concesiones u otras obligaciones tiene lugar en un plazo de 90 días desde la aplicación de la medida de salvaguardia; iii) han transcurrido 30 días desde la fecha en que el Consejo del Comercio de Mercancías recibió por escrito aviso de la suspensión de concesiones; y iv) el Consejo del Comercio de Mercancías no desaprobó la suspensión de concesiones u otras obligaciones.¹⁴⁴ Según China, su medida relativa a los derechos adicionales muestra todas estas características.¹⁴⁵ China aduce que, en consecuencia, actuó "con la autorización explícita del" artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 y el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁴⁶ China observa además que los Estados Unidos no han formulado ninguna alegación al amparo del artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 ni del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁴⁷

7.42. China aduce que la determinación de si las medidas de los Estados Unidos en virtud del artículo 232 son medidas de salvaguardia no es una cuestión preliminar para determinar si el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias es aplicable a la medida relativa a los derechos adicionales. A juicio de China, la existencia de una medida de salvaguardia subyacente es una condición para la compatibilidad de una medida con el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994, pero no controla la aplicabilidad de esas disposiciones.¹⁴⁸ En apoyo de su postura, China aduce que los rígidos plazos previstos en el artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias no permiten que un Miembro que se considere afectado por una medida de salvaguardia determine *ex ante* si la medida subyacente es de hecho una medida de salvaguardia.¹⁴⁹ Por consiguiente, a juicio de China, la existencia de una medida de salvaguardia subyacente no puede ser una condición previa para la aplicabilidad del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. A este respecto, China aduce que la aplicabilidad del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias en la presente diferencia debería evaluarse únicamente sobre la base de la medida relativa a los derechos adicionales, y no de las medidas de los Estados Unidos en virtud del artículo 232.¹⁵⁰

7.43. No obstante, China mantiene que las medidas en virtud del artículo 232 son medidas de salvaguardia, puesto que muestran las dos "características constituyentes" de las medidas de salvaguardia identificadas por el Órgano de Apelación en *Indonesia - Productos de hierro o acero*.¹⁵¹ En primer lugar, China sostiene que estas medidas imponen derechos sobre las importaciones de aluminio y acero que exceden de los tipos consolidados consignados en el arancel de los Estados Unidos; por consiguiente, según China, "suspenden una obligación en el marco del GATT o retiran o modifican una concesión en el marco del GATT".¹⁵² En segundo lugar, en referencia entre otras cosas a la base legal de las medidas en virtud del artículo 232, las investigaciones y los informes que dieron lugar a la adopción de estas medidas, y las proclamaciones pertinentes de los Estados Unidos, China aduce que "las medidas en virtud del artículo 232 tienen un vínculo demostrable con el objetivo de reparar el daño grave causado a las ramas de producción nacionales por el aumento de las importaciones".¹⁵³ China considera que la cuestión de si las medidas en virtud del artículo 232 son medidas de salvaguardia debe determinarse mediante una evaluación objetiva

¹⁴³ Respuesta de China a la pregunta 24 del Grupo Especial, párrafos 51-53.

¹⁴⁴ Respuesta de China a la pregunta 24 del Grupo Especial, párrafo 54.

¹⁴⁵ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 115-118.

¹⁴⁶ Declaración inicial de China en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 38.

¹⁴⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 14.

¹⁴⁸ Respuesta de China a la pregunta 24 del Grupo Especial, párrafo 62; segunda comunicación escrita de China, párrafo 92.

¹⁴⁹ Respuesta de China a la pregunta 24 del Grupo Especial, párrafo 59.

¹⁵⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafos 80-81; y respuesta de China a la pregunta 73 del Grupo Especial, párrafo 21.

¹⁵¹ Primera comunicación escrita de China, párrafos 103-148 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Indonesia - Productos de hierro o acero*, párrafos 5.57-5.62).

¹⁵² Primera comunicación escrita de China, párrafo 103; y respuesta de China a la pregunta 27 del Grupo Especial, párrafo 71.

¹⁵³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 148. Véase también la primera comunicación escrita de China, párrafos 113-135 (donde China aduce que el fundamento jurídico interno de las medidas en virtud del artículo 232, los informes en que se basan esas medidas, y las proclamaciones que las constituyen reflejan los factores de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias).

de su diseño, estructura y funcionamiento previsto, y teniendo debidamente en cuenta "todos los factores pertinentes" para reconocer los aspectos más fundamentales de estas medidas.¹⁵⁴

7.44. China sostiene asimismo que las medidas en virtud del artículo 232 incluyen "acuerdos sobre contingentes" entre los Estados Unidos y determinados países, que están sujetos al artículo 11.1 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁵⁵ A juicio de China, la aplicabilidad del artículo 11.1 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias a estos contingentes demuestra también que las medidas en virtud del artículo 232 son medidas de salvaguardia.¹⁵⁶ China considera que, en el caso de medidas sujetas al artículo 11.1 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias, tales como las medidas en virtud del artículo 232, tiene derecho a suspender concesiones u otras obligaciones en virtud del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX.3 a) del GATT de 1994.¹⁵⁷

7.45. China reconoce que las disciplinas del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular el artículo 8.2, no son aplicables a una medida comprendida en el ámbito del artículo 11.1 c) de ese Acuerdo.¹⁵⁸ Sin embargo, China aduce que la exclusión prevista en el artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias no es aplicable a una medida que es "objetivamente" una medida de salvaguardia.¹⁵⁹ China se basa en las referencias al artículo XIX del GATT de 1994 en los artículos 1 y 11.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias para sostener que el artículo XIX del GATT de 1994 es la única referencia para determinar si una medida concreta es una medida de salvaguardia a la que deberán aplicarse las normas del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁶⁰

7.46. China aduce además que la expresión "de conformidad con" en el artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias "exige que la medida sea compatible con el fundamento jurídico pertinente" y que exista una "conexión auténtica entre la medida y la disposición del GATT de 1994 distinta del artículo XIX".¹⁶¹ A juicio de China, una conexión auténtica entre la medida y una disposición del GATT de 1994 distinta del artículo XIX no puede establecerse mediante la invocación de la disposición por un Miembro, sino que debe determinarse analizando objetivamente el diseño, la estructura y el funcionamiento de la medida.¹⁶² Para China, el fundamento jurídico interno de las medidas en virtud del artículo 232, el procedimiento mediante el que se adoptaron y el hecho de que las medidas no se notificaran al Comité de Salvaguardias de la OMC no son determinantes a la hora de establecer las normas aplicables.¹⁶³ China sostiene que el examen de esas medidas sobre la base de sus características jurídicas objetivas daría sentido a los artículos 11.1 a) y 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, de forma que este último no se interprete de manera que disminuya la aplicación del primero.¹⁶⁴

7.47. En sus observaciones acerca de las constataciones del grupo especial en el asunto *Estados Unidos - Productos de acero y aluminio (China)* sobre la aplicabilidad del régimen de salvaguardias de la OMC a las medidas en virtud del artículo 232, China aduce que las medidas en litigio ante el presente Grupo Especial son distintas (a saber, la medida de China relativa a los derechos adicionales, y no las medidas de los Estados Unidos). China también sostiene que el presente Grupo Especial debe hacer su propia evaluación objetiva del asunto que se le ha sometido. Por último, China discrepa de las constataciones de ese informe del grupo especial, y aduce que se basaron en una interpretación indebida del artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias y atribuyeron excesiva importancia a la caracterización que los Estados Unidos hicieron de las medidas en virtud del artículo 232.¹⁶⁵

¹⁵⁴ Respuesta de China a la pregunta 30 del Grupo Especial, párrafos 79-81; primera comunicación escrita de China, párrafos 89-90; y declaración inicial de China en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 41 y 43.

¹⁵⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 149.

¹⁵⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 152.

¹⁵⁷ Respuesta de China a la pregunta 72 del Grupo Especial.

¹⁵⁸ Respuesta de China a la pregunta 72 del Grupo Especial, párrafo 16 (donde China también declara que los Miembros afectados por medidas comprendidas en el ámbito del artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias no tendrían derecho a suspender concesiones u otras obligaciones en virtud del artículo XIX.3 del GATT de 1994).

¹⁵⁹ Declaración inicial de China en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 46.

¹⁶⁰ Respuesta de China a la pregunta 73 del Grupo Especial, párrafo 30.

¹⁶¹ Respuesta de China a la pregunta 73 del Grupo Especial, párrafo 26 (no se reproduce el resalte).

¹⁶² Respuesta de China a la pregunta 73 del Grupo Especial, párrafo 27.

¹⁶³ Respuesta de China a la pregunta 85 del Grupo Especial.

¹⁶⁴ Respuesta de China a la pregunta 73 del Grupo Especial, párrafo 31.

¹⁶⁵ Comunicaciones de China (20 de enero y 10 de febrero de 2023).

7.2.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.2.2.1 Introducción

7.48. Las partes tienen opiniones divergentes en cuanto a qué acuerdo abarcado es aplicable a la medida en litigio en la presente diferencia. Por un lado, China aduce que su medida relativa a los derechos adicionales está sujeta al artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y al artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 y, en consecuencia, que la aplicación de los artículos I y II del GATT de 1994 a la medida está suspendida.¹⁶⁶ Por otro lado, los Estados Unidos mantienen que la medida impugnada está sujeta a los artículos I y II del GATT de 1994, y que el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 no son aplicables.¹⁶⁷

7.49. El Grupo Especial comenzará exponiendo su interpretación de las disposiciones del ESD en relación con la evaluación de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes en una diferencia. A continuación, el Grupo Especial decidirá el orden en que llevará a cabo su análisis. Concretamente, el Grupo Especial decidirá si comienza por un examen de las alegaciones de los Estados Unidos al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994, antes de examinar el argumento de China de que la aplicación de las obligaciones y concesiones en virtud de esas dos disposiciones está suspendida en el sentido del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX.3 a) del GATT de 1994, o viceversa.

7.2.2.2 El deber del Grupo Especial de evaluar la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes

7.50. El artículo 11 del ESD obliga a un grupo especial a 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". Esta prescripción se aplica en todas las diferencias, con inclusión de aquellas en que las partes están de acuerdo en qué acuerdos abarcados pertinentes son aplicables a las medidas en litigio.¹⁶⁸ En las circunstancias concretas del presente asunto, la prescripción de hacer una evaluación objetiva de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes reviste especial importancia, habida cuenta del desacuerdo entre las partes.

7.51. Con arreglo al artículo 7.2 del ESD, un grupo especial está obligado a considerar "las disposiciones del acuerdo o acuerdos abarcados que hayan invocado las partes en la diferencia". En la presente diferencia, mientras que los Estados Unidos han planteado reclamaciones al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994 en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, China ha identificado el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 como las disposiciones aplicables a la medida relativa a los derechos adicionales. Ambas partes han formulado amplios argumentos sobre la aplicabilidad (o no aplicabilidad) de esas disposiciones a la medida en litigio. Por consiguiente, el Grupo Especial considera que todas estas disposiciones son "*relevant*" (pertinentes) en el sentido del artículo 7.2 del ESD y deben examinarse en el análisis del Grupo Especial.

7.52. Si se leen conjuntamente los artículos 7.2 y 11 del ESD, el Grupo Especial estima que, al hacer una evaluación objetiva del asunto que se le ha sometido, debe determinar qué disposiciones de los acuerdos abarcados son aplicables a la medida de China relativa a los derechos adicionales. Examinar las alegaciones de los Estados Unidos al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994 sin determinar su relación con otras disposiciones invocadas por China (concretamente, el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994) pasaría por alto una cuestión controvertida entre las partes y no ayudaría al OSD "a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados", de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del ESD. El Grupo Especial considera asimismo que ello sería contrario al objetivo del mecanismo de solución de diferencias, establecido en el artículo 3.7 del ESD, de hallar una solución positiva a una diferencia.

7.53. El Grupo Especial tiene presentes los límites de su competencia a la hora de evaluar la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes a la medida en litigio en la presente diferencia. Concretamente, examinar la aplicabilidad del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del

¹⁶⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafos 1-4.

¹⁶⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 50 y 67; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 21 y 92.

¹⁶⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Indonesia - Productos de hierro o acero*, párrafo 5.32.

artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 a la medida de China relativa a los derechos adicionales no supone que el Grupo Especial pueda formular constataciones sobre la compatibilidad de la medida relativa a los derechos adicionales con esas dos disposiciones. Si bien los artículos 11 y 7.2 del ESD exigen que el Grupo Especial determine las disposiciones aplicables a la medida relativa a los derechos adicionales, el Grupo Especial solo puede formular constataciones sobre las alegaciones planteadas y las disposiciones enumeradas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial de los Estados Unidos¹⁶⁹, que no incluyen el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias ni el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994. Por consiguiente, el Grupo Especial únicamente considerará el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 en la medida necesaria para determinar la aplicabilidad de estas disposiciones a la medida en litigio.

7.2.2.3 Orden del análisis

7.54. El Grupo Especial pasa ahora a considerar el orden en que realizará su análisis. Una posibilidad sería empezar examinando las alegaciones de los Estados Unidos al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994 y pasar a continuación a evaluar la aplicabilidad del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 a la medida de China relativa a los derechos adicionales. Los Estados Unidos y Egipto prefieren este enfoque.¹⁷⁰ Subsidiariamente, el Grupo Especial podría empezar examinando la aplicabilidad del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX.3 a) del GATT de 1994. Con arreglo a este enfoque, el Grupo Especial solo examinaría las alegaciones de los Estados Unidos al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994 si concluyera que el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 no se aplican a la medida relativa a los derechos adicionales. China y varios terceros prefieren esta opción.¹⁷¹

7.55. Ni en el ESD ni en las disposiciones pertinentes del GATT de 1994 o del Acuerdo sobre Salvaguardias se prescribe un orden de análisis obligatorio que deba seguirse al abordar las cuestiones planteadas en la presente diferencia. Por consiguiente, el Grupo Especial tiene facultades discrecionales para estructurar el orden de su análisis de la manera que considere más adecuada, siempre que su elección sea conforme con su mandato y con las funciones establecidas en el ESD.¹⁷²

7.56. En las circunstancias específicas del presente asunto, el Grupo Especial considera que empezar por la cuestión de si el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 son aplicables a la medida de China relativa a los derechos adicionales es la forma de proceder más adecuada, por las razones que se indican a continuación.

7.57. El artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 permite a los Miembros "suspender ... la aplicación ... de concesiones u otras obligaciones substancialmente equivalentes que resulten del presente Acuerdo" al comercio de otro Miembro que adopte medidas de conformidad con el artículo XIX.1 del GATT de 1994. El artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que aclara las disciplinas del artículo XIX.3 a) del GATT de 1994¹⁷³, permite de manera similar a los Miembros, en determinadas condiciones, "suspender ... la aplicación ... de concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes resultantes del GATT de 1994" al comercio de otro Miembro que aplique una medida de salvaguardia. Por lo tanto, las medidas comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 "suspenden" la aplicación de concesiones u otras obligaciones resultantes del GATT de 1994. En el contexto de estas

¹⁶⁹ Un grupo especial que formule constataciones sobre disposiciones que no están enumeradas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial actuaría *ultra petita* y, en consecuencia, de manera incompatible con el artículo 11 del ESD. Informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 173.

¹⁷⁰ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 18 del Grupo Especial; y respuesta de Egipto a la pregunta 2 a) del Grupo Especial.

¹⁷¹ Respuesta de China a la pregunta 18 del Grupo Especial; respuesta del Canadá a la pregunta 2 a) del Grupo Especial; respuesta de la Unión Europea a la pregunta 2 a) del Grupo Especial; respuesta del Japón a la pregunta 2 a) del Grupo Especial; respuesta de Noruega a la pregunta 2 del Grupo Especial; respuesta de la Federación de Rusia a la pregunta 2 del Grupo Especial; respuesta de Suiza a la pregunta 2 del Grupo Especial; respuesta de Türkiye a la pregunta 2 del Grupo Especial; y comunicación de Ucrania en calidad de tercero, párrafo 15.

¹⁷² Véase el informe del Órgano de Apelación, *Colombia - Textiles*, párrafo 5.20.

¹⁷³ Acuerdo sobre Salvaguardias, preámbulo, segundo considerando: "Reconociendo la necesidad de aclarar y reforzar las disciplinas del GATT de 1994, y concretamente las de su artículo XIX (*Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados*) ...".

dos disposiciones, el Grupo Especial entiende que el concepto de una suspensión de concesiones u otras obligaciones significa que, siempre que se cumplan determinadas condiciones, los Miembros afectados por la aplicación de una medida de salvaguardia pueden interrumpir temporalmente la aplicación de concesiones arancelarias u otras obligaciones resultantes del GATT con respecto al Miembro que aplique la medida de salvaguardia. En tales casos, las medidas comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 no estarían sujetas simultáneamente a las normas del GATT que rigen las concesiones arancelarias u otras obligaciones que se han suspendido.

7.58. En consecuencia, el Grupo Especial considera que lo más lógico es comenzar su análisis determinando en primer lugar si el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 son aplicables a la medida de China relativa a los derechos adicionales, por la que se suspenden concesiones y obligaciones resultantes de los artículos I y II del GATT de 1994. Si fuese así, el Grupo Especial tendría que concluir su análisis con una constatación de que los artículos I y II del GATT de 1994 no son aplicables a la medida de China relativa a los derechos adicionales. Sin embargo, si el Grupo Especial constatará que el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 no son aplicables a la medida en litigio, esto querría decir que la aplicación de los artículos I y II del GATT de 1994 no se ha suspendido. Por consiguiente, el Grupo Especial tendría que examinar la compatibilidad de la medida de China relativa a los derechos adicionales con este último conjunto de disposiciones, en línea con las alegaciones planteadas por los Estados Unidos.

7.59. Empezar con una evaluación de la aplicabilidad del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 tiene la ventaja de permitir que el Grupo Especial examine las alegaciones de los Estados Unidos al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994 únicamente en la medida necesaria, es decir, únicamente si el Grupo Especial determina que esas disposiciones efectivamente son aplicables a la medida de China relativa a los derechos adicionales. De otro modo, el Grupo Especial tendría que formular constataciones intermedias al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994, que quedarían sin efecto si el Grupo Especial constatará posteriormente que la aplicación de esas disposiciones a la medida relativa a los derechos adicionales está suspendida de conformidad con el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994.

7.60. Por consiguiente, el Grupo Especial procederá a examinar si el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 son aplicables a la medida relativa a los derechos adicionales. El Grupo Especial comienza por interpretar estas disposiciones de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público.¹⁷⁴

7.2.2.4 Interpretación del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX.3 a) del GATT de 1994

7.61. El artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias (*Nivel de las concesiones y otras obligaciones*) dice lo siguiente:

Si en las consultas que se celebren con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 no se llega a un acuerdo en un plazo de 30 días, los Miembros exportadores afectados podrán, a más tardar 90 días después de que se haya puesto en aplicación la medida, suspender, al expirar un plazo de 30 días contado a partir de la fecha en que el Consejo del Comercio de Mercancías haya recibido aviso por escrito de tal suspensión, la aplicación, al comercio del Miembro que aplique la medida de salvaguardia, de concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes resultantes del GATT de 1994, cuya suspensión no desapruuebe el Consejo del Comercio de Mercancías.

7.62. El artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 (*Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados*) dice lo siguiente:

Si las partes contratantes interesadas no logran ponerse de acuerdo en lo concerniente a dichas medidas, la parte contratante que tenga el propósito de adoptarlas o de mantener su aplicación estará facultada, no obstante, para hacerlo así. En este caso, las partes contratantes afectadas podrán, no más tarde de noventa días después de la

¹⁷⁴ Artículo 3.2 del ESD.

fecha de su aplicación, suspender, cuando expire un plazo de treinta días a contar de la fecha en que las PARTES CONTRATANTES reciban el aviso escrito de la suspensión, la aplicación, al comercio de la parte contratante que haya tomado estas medidas o, en el caso previsto en el apartado b) del párrafo 1 de este artículo, al comercio de la parte contratante que haya pedido su adopción, de concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes que resulten del presente Acuerdo y cuya suspensión no desapruében las PARTES CONTRATANTES.

7.63. El artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece el derecho de un Miembro a "suspender ... concesiones u otras obligaciones ... resultantes del GATT de 1994" aplicadas al comercio de otro Miembro, siempre que se cumplan determinadas condiciones. El ejercicio de este derecho forma parte de un proceso establecido en el artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, destinado a preservar el nivel de concesiones y otras obligaciones existente en virtud del GATT de 1994.

7.64. A este respecto, el artículo 8.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que los Miembros que se propongan aplicar una medida de salvaguardia (o traten de prorrogar su aplicación) procuren mantener, con respecto a otros Miembros afectados por esa medida de salvaguardia, un nivel de concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente en virtud del GATT de 1994. A tal fin, el artículo 8.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que los Miembros interesados podrán acordar cualquier medio adecuado de compensación comercial de los efectos desfavorables de la medida sobre su comercio. A continuación, el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias estipula que, si el Miembro que aplica la medida de salvaguardia y los Miembros exportadores afectados no llegan a un acuerdo sobre medios adecuados de compensación comercial, los Miembros afectados tendrán derecho, con sujeción a determinadas condiciones, a suspender la aplicación de concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes resultantes del GATT de 1994 al comercio del Miembro que aplica la medida de salvaguardia. Después, el artículo 8.3 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece determinadas limitaciones temporales y sustantivas al ejercicio del derecho a suspender concesiones u otras obligaciones resultantes del GATT de 1994 con respecto al Miembro que aplica una medida de salvaguardia.

7.65. El Grupo Especial considera que el sentido corriente de los términos del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias vincula claramente el derecho a suspender concesiones u otras obligaciones resultantes del GATT de 1994 con la aplicación de una medida de salvaguardia por otro Miembro. De hecho, la disposición estipula que los Miembros exportadores afectados "podrán ... suspender ... la aplicación, al comercio del Miembro que aplique *la medida de salvaguardia*, de concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes ...".¹⁷⁵ A juicio del Grupo Especial, esta redacción indica que el derecho previsto en el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias solo está disponible para reequilibrar los efectos desfavorables de una medida de salvaguardia. Las versiones en español y francés del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias reservan igualmente el derecho establecido en esa disposición únicamente a los Miembros afectados por una "*medida de salvaguardia*" o una "*mesure de sauvegarde*".¹⁷⁶

7.66. Un examen del texto del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias muestra que el derecho a suspender concesiones u otras obligaciones resultantes del GATT de 1994 establecido en esta disposición está sujeto a varias prescripciones, entre ellas las siguientes: a) que no se haya llegado a un acuerdo sobre medios adecuados de compensación comercial que mantengan un nivel de concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente en virtud del GATT de 1994 entre el Miembro que se propone aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia y otros Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores del producto de que se trate en un plazo de 30 días contado a partir de la aplicación de la medida de salvaguardia; b) que no hayan transcurrido más de 90 días desde la aplicación de la medida de salvaguardia; y c) que un Miembro afectado por una medida de salvaguardia suspenda la aplicación de concesiones u otras obligaciones "sustancialmente equivalentes" al comercio del Miembro que aplique la medida de salvaguardia.

¹⁷⁵ Sin resalte en el original.

¹⁷⁶ En virtud del artículo 33 1) de la Convención de Viena, "[c]uando un tratado haya sido autenticado en dos o más idiomas, el texto hará igualmente fe en cada idioma, a menos que el tratado disponga o las partes convengan que en caso de discrepancia prevalecerá uno de los textos".

El Grupo Especial observa que todas estas prescripciones están supeditadas a que otro Miembro aplique o prorrogue una medida de salvaguardia.¹⁷⁷

7.67. El contexto inmediato del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias respalda la interpretación del Grupo Especial. El artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias hace referencia a "*safeguard measure*" ("medida de salvaguardia") cinco veces (cuatro en español) y a "*such a measure*" ("tal medida") en dos ocasiones. Solo en un caso hace referencia el artículo 8 a "*the measure*" ("la medida"), sin más calificativos, al final de la última oración del párrafo 1. En esa oración, la disposición establece que los Miembros interesados podrán acordar cualquier medio adecuado de compensación comercial de los efectos desfavorables de "la medida" sobre su comercio. A juicio del Grupo Especial, solo puede interpretarse que esa expresión se refiere a la "medida de salvaguardia" mencionada al principio del párrafo, que es la base de las negociaciones y el posible acuerdo previsto en esta última oración. Esta interpretación es compatible con la lógica y la estructura del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias en su conjunto que, como se ha indicado *supra*, prevé un proceso basado en la adopción o la prórroga de una medida de salvaguardia. Todas las demás etapas descritas en el artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias se derivan de esta premisa y dependen de ella. El contexto inmediato del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, por tanto, subraya que una medida de salvaguardia es una condición previa necesaria y la base de los derechos y procedimientos en él establecidos.

7.68. La interpretación que el Grupo Especial hace del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias también es compatible con el contexto más amplio del Acuerdo sobre Salvaguardias. A este respecto, el Grupo Especial considera que el artículo 11.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias (*Prohibición y eliminación de determinadas medidas*) es especialmente pertinente. Esta disposición establece determinados derechos y obligaciones para los Miembros, en función de la caracterización de una medida en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias. En primer lugar, el artículo 11.1 a) estipula que los Miembros no "adoptará[n] ni tratará[n] 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". Esta disposición debe leerse conjuntamente con el artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, según el cual el Acuerdo "establece normas para la aplicación de medidas de salvaguardia, entendiéndose por estas las medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994". Por lo tanto, el artículo 11.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que los Miembros pueden adoptar o tratar de adoptar medidas de salvaguardia, que deben ser conformes a las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 aplicadas de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.69. De conformidad con el artículo 11.1 b), los Miembros no "tratará[n] de adoptar, adoptará[n] ni mantendrá[n] limitaciones voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares respecto de las exportaciones o las importaciones". En tanto en cuanto tales medidas estuvieran vigentes en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, deberían haberse eliminado progresivamente en un plazo breve después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre Salvaguardias o haberse puesto en conformidad con las disposiciones de este.

7.70. Por último, el artículo 11.1 c) dispone que el Acuerdo sobre Salvaguardias no es aplicable a "las medidas que un Miembro trate de adoptar, adopte o mantenga de conformidad con otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX, y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales incluidos en el Anexo 1A, aparte del presente Acuerdo, o de conformidad con protocolos y acuerdos o convenios concluidos en el marco del GATT de 1994".

7.71. El artículo 11.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias condiciona las disciplinas aplicables a las medidas en función de su caracterización de conformidad con los tres apartados de esa disposición. Si un Miembro trata de adoptar o adopta una medida de salvaguardia, ese Miembro está sujeto a varias obligaciones en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias. Entre ellas está la de "mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente en virtud del GATT de 1994 entre él y los Miembros exportadores" afectados por la medida de salvaguardia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1. En conexión con esto, los Miembros afectados por una medida de salvaguardia tienen derecho a suspender concesiones u otras obligaciones en

¹⁷⁷ Una cuarta prescripción del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias prevé que el derecho a suspender concesiones u otras obligaciones se ejerza al expirar un plazo de 30 días contado a partir de la fecha en que el Consejo del Comercio de Mercancías haya recibido aviso por escrito de la propuesta de tal suspensión de concesiones u otras obligaciones, siempre que el Consejo no la desapruebe.

respuesta a esa medida, en virtud de los términos del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, no se puede invocar ese derecho si la medida subyacente tiene una caracterización diferente en virtud de los apartados del artículo 11.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y está en consecuencia sujeta a disciplinas jurídicas distintas.

7.72. Si se leen las múltiples referencias a una "medida de salvaguardia" en el artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias en este contexto más amplio, el Grupo Especial considera que la caracterización de una medida subyacente como una medida de salvaguardia o de otro modo es una etapa analítica necesaria para determinar la aplicabilidad o inaplicabilidad del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.73. El Grupo Especial considera asimismo que esta interpretación es compatible con el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias. En el segundo considerando del preámbulo del Acuerdo se reconoce "la necesidad de aclarar y reforzar las disciplinas del GATT de 1994, y concretamente las de su artículo XIX (*Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados*), de restablecer el control multilateral sobre las salvaguardias y de suprimir las medidas que escapen a tal control". Por consiguiente, el preámbulo confirma el trato distinto de las medidas en función de su caracterización en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias. A juicio del Grupo Especial, esa distinción es por tanto fundamental para la estructura y la lógica de todo el Acuerdo sobre Salvaguardias y deberá informar la interpretación de sus disposiciones. En particular, esto hace pensar al Grupo Especial que el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias solo puede interpretarse en el sentido de que se refiere a los derechos y obligaciones relacionados con las medidas de salvaguardia o dimanantes de estas, que son las medidas con respecto a las que el Acuerdo sobre Salvaguardias establece un control multilateral.

7.74. Sobre la base de lo anterior, el Grupo Especial considera que el sentido corriente de los términos del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en su contexto y a la luz del objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias, condiciona el derecho a suspender concesiones u otras obligaciones resultantes del GATT de 1994 a que otro Miembro aplique una "medida de salvaguardia".

7.75. El artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 es la otra disposición pertinente a los efectos de la evaluación del Grupo Especial. De conformidad con el artículo XIX.3 a), un Miembro afectado por "la medida" adoptada o mantenida por otro Miembro de conformidad con el párrafo 1 de la misma disposición estará facultado, con sujeción a determinadas condiciones, para suspender la aplicación de concesiones u obligaciones resultantes del GATT al comercio del Miembro que adopte dicha medida. El artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 también dispone que las concesiones u obligaciones resultantes del GATT así suspendidas deben ser "sustancialmente equivalentes" a la "medida" prevista en virtud del artículo XIX.1 del GATT de 1994.

7.76. De conformidad con el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994, para que un Miembro tenga derecho a suspender concesiones u otras obligaciones resultantes del GATT de 1994, otro Miembro debe haber adoptado o mantenido una "medida" de conformidad con el artículo XIX.1 del GATT de 1994. De conformidad con el artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se entenderá que las medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994 son medidas de salvaguardia. De ello se deduce que, al igual que el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 establece un derecho condicional a suspender concesiones u otras obligaciones resultantes del GATT de 1994 en respuesta a una medida de salvaguardia. Así pues, a juicio del Grupo Especial, la aplicación de una medida de salvaguardia es una condición previa necesaria en virtud tanto del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias como del artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 para que los Miembros afectados puedan invocar este derecho.

7.77. El Grupo Especial señala el acuerdo de las partes en que, en ausencia de una medida de salvaguardia aplicada por un Miembro, otro Miembro no tendría derecho, en virtud del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX.3 a) del GATT de 1994, a suspender concesiones u otras obligaciones resultantes del GATT de 1994.¹⁷⁸ China considera, no obstante, que una medida puede estar sujeta al artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y al artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 o comprendida en su ámbito de aplicación independientemente de que exista una medida de salvaguardia subyacente, pero que, en ausencia de una salvaguardia subyacente, la medida

¹⁷⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 140-143; y segunda comunicación escrita de China, párrafo 91.

adoptada en respuesta sería incompatible con esas disposiciones.¹⁷⁹ Para China, un Miembro no "tendría 'derecho' a aplicar una medida de reequilibrio" en ausencia de una medida de salvaguardia subyacente porque eso "haría la medida de reequilibrio incompatible con el artículo 8.2. Sin embargo, esa circunstancia no "haría el artículo 8.2 inaplicable desde el primer momento."¹⁸⁰

7.78. Sobre la base de su interpretación del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX.3 a) del GATT de 1994, al Grupo Especial no le convence la postura de China. Como ha explicado el Grupo Especial, ambas disposiciones vinculan claramente el derecho a suspender concesiones u otras obligaciones con la aplicación de una medida de salvaguardia por un Miembro. Esta medida de salvaguardia es la que activa la disponibilidad del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994. A juicio del Grupo Especial, en ausencia de una medida de salvaguardia subyacente, no podrán suspenderse concesiones y otras obligaciones resultantes del GATT de 1994 en el sentido del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX.3 a) del GATT de 1994, ya que estas dos disposiciones simplemente no serían aplicables. Por consiguiente, no se plantearía ninguna cuestión relativa a la compatibilidad de las medidas adoptadas con el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994.

7.79. China aduce además que, si una medida de salvaguardia subyacente fuera un requisito para la aplicabilidad del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, esa disposición quedaría sin efecto. Esto se debe a que, a su juicio, la cuestión de si un Miembro ha aplicado tal medida de salvaguardia tendría que ser confirmada por un grupo especial de la OMC antes de que un Miembro exportador pudiera suspender concesiones u otras obligaciones en respuesta, pero el proceso de solución de diferencias excede del plazo para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por consiguiente, China aduce que, si una salvaguardia subyacente fuera una condición previa a la aplicación del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en la práctica sería imposible que un Miembro pudiera recurrir al derecho establecido en el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias en el plazo especificado.¹⁸¹

7.80. El Grupo Especial no comparte la opinión de China. El Grupo Especial no interpreta que el artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias exija en todos los casos confirmación de un grupo especial de la OMC con respecto a la aplicación de una medida de salvaguardia por un Miembro antes de que otro Miembro pueda suspender concesiones u otras obligaciones resultantes del GATT de 1994. La cuestión de si un Miembro ha aplicado una medida de salvaguardia puede no ser objeto de discrepancia, y los Miembros interesados pueden recurrir a las disposiciones del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias sin recurrir a la solución de diferencias. Sin embargo, en el presente asunto el Grupo Especial observa que i) la aplicación de una medida de salvaguardia subyacente por los Estados Unidos es objeto de discrepancia; ii) se ha iniciado un procedimiento de solución de diferencias; y iii) la discrepancia entre las partes afecta a la determinación de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados aplicables a la medida en litigio. En estas circunstancias, el Grupo Especial está obligado a examinar la cuestión como parte de su evaluación objetiva.

7.81. Por consiguiente, sobre la base de su interpretación del texto, la lógica y la estructura de las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994, el Grupo Especial considera que la cuestión de si el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 son aplicables a la medida de China relativa a los derechos adicionales depende de la caracterización, en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, de la medida subyacente adoptada por los Estados Unidos.

7.2.2.5 La cuestión de si el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 son aplicables a la medida de China relativa a los derechos adicionales

7.82. Las medidas pertinentes de los Estados Unidos, en respuesta a las cuales China ha impuesto la medida relativa a los derechos adicionales, son las medidas de ajuste de las importaciones de

¹⁷⁹ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 92-95.

¹⁸⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 95 (no se reproduce el resalte).

¹⁸¹ Respuesta de China a la pregunta 35 del Grupo Especial, párrafos 94-95; y a la pregunta 24 del Grupo Especial, párrafo 59.

aluminio y ajuste de las importaciones de acero en los Estados Unidos (las medidas en virtud del artículo 232).¹⁸²

7.83. Como cuestión preliminar, el Grupo Especial señala el argumento de China de que las medidas en virtud del artículo 232 no son las medidas en litigio en la presente diferencia, y que el Grupo Especial deberá evaluar la aplicabilidad del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 a su medida relativa a los derechos adicionales sin considerar las medidas en virtud del artículo 232.¹⁸³ Los Estados Unidos no se oponen a que el presente Grupo Especial considere las medidas en virtud del artículo 232.¹⁸⁴ Ambas partes han presentado argumentos y pruebas en relación con los antecedentes, el fundamento jurídico y la aplicación de las medidas en virtud del artículo 232.¹⁸⁵

7.84. A la luz de su conclusión anterior de que la aplicabilidad del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 a la medida relativa a los derechos adicionales depende de si un Miembro ha aplicado una medida de salvaguardia, el Grupo Especial no considera poder hacer una evaluación objetiva de la aplicabilidad de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados a la medida en litigio en la presente diferencia sin examinar la caracterización de las medidas en virtud del artículo 232 en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias. A juicio del Grupo Especial, el examen de los argumentos y las pruebas que han presentado las partes a este respecto es esencial para lograr una solución positiva a la presente diferencia. Por consiguiente, el Grupo Especial procederá a examinar la caracterización de las medidas en virtud del artículo 232 en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.85. El Grupo Especial recuerda que el artículo 11.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece las disciplinas aplicables a una medida en función de su caracterización en el marco de esa disposición.¹⁸⁶ China aduce que las medidas en virtud del artículo 232 son "medidas de salvaguardia" en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, que deben ser conformes con las disciplinas establecidas en el artículo 11.1 a) de ese Acuerdo (a saber, el artículo XIX del GATT de 1994 aplicado de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias). China también considera que las medidas en virtud del artículo 232 son similares a limitaciones voluntarias de las exportaciones y, en consecuencia, están sujetas al artículo 11.1 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias. A juicio de los Estados Unidos, las medidas en virtud del artículo 232 son "medidas que un Miembro trate de adoptar, adopte o mantenga de conformidad con otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX", en el sentido del artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, a las que ese Acuerdo "no es aplicable".

7.86. El Grupo Especial observa que, en relación con la aplicabilidad del Acuerdo sobre Salvaguardias, ambas partes coinciden en que el artículo 11.1 c) excluye determinadas medidas del ámbito de aplicación de ese Acuerdo.¹⁸⁷ Reconocen además que los Miembros afectados por medidas a las que el Acuerdo sobre Salvaguardias no es aplicable no tienen derecho a adoptar medidas de conformidad con el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994.¹⁸⁸ El objeto de discrepancia entre las partes, sobre la base de sus interpretaciones

¹⁸² Primera comunicación escrita de China, párrafo 1; y declaración inicial de China en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 3. El Grupo Especial observa que la aplicabilidad del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX del GATT de 1994 a las medidas de los Estados Unidos en virtud del artículo 232 también fue examinada por el grupo especial en el asunto *Estados Unidos - Productos de acero y de aluminio (China)*. Recordando el deber que le incumbe en virtud del artículo 11 del ESD, el presente Grupo Especial hará su propia evaluación objetiva de la caracterización de las medidas en virtud del artículo 232, y se remitirá al razonamiento de ese grupo especial en la medida en que lo considere pertinente y convincente.

¹⁸³ Primera comunicación escrita de China, párrafos 81 y 82; segunda comunicación escrita de China, párrafos 119 y 121; y respuesta de China a la pregunta 24 del Grupo Especial.

¹⁸⁴ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial.

¹⁸⁵ Por ejemplo, segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 11-17 y 132-138; y primera comunicación escrita de China, sección IV.D.

¹⁸⁶ Véase el párrafo 7.71. *supra*.

¹⁸⁷ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 73 del Grupo Especial; y observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 73 del Grupo Especial.

¹⁸⁸ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 72 del Grupo Especial; y respuesta de China a la pregunta 72 del Grupo Especial.

divergentes del artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias¹⁸⁹, es si las medidas en virtud del artículo 232 son medidas del tipo descrito en el artículo 11.1 c).

7.87. El Grupo Especial empezará su análisis exponiendo su interpretación del artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, antes de pasar a considerar las medidas en virtud del artículo 232 a la luz de su interpretación de esa disposición.

7.2.2.5.1 Interpretación del artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.88. El artículo 11.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias (*Prohibición y eliminación de determinadas medidas*) dice lo siguiente:

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

b) Además, ningún Miembro tratará de adoptar, adoptará ni mantendrá limitaciones voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares respecto de las exportaciones o las importaciones.^[3, 4] Quedan comprendidas tanto las medidas tomadas por un solo Miembro como las adoptadas en el marco de acuerdos, convenios y entendimientos concertados por dos o más Miembros. Toda medida de esta índole que esté vigente en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC se pondrá en conformidad con el presente Acuerdo o será progresivamente eliminada con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2.

c) El presente Acuerdo no es aplicable a las medidas que un Miembro trate de adoptar, adopte o mantenga de conformidad con otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX, y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales incluidos en el Anexo 1A, aparte del presente Acuerdo, o de conformidad con protocolos y acuerdos o convenios concluidos en el marco del GATT de 1994.

³ Un contingente de importación aplicado como medida de salvaguardia de conformidad con las disposiciones pertinentes del GATT de 1994 y del presente Acuerdo podrá, por mutuo acuerdo, ser administrado por el Miembro exportador.

⁴ Son ejemplos de medidas similares la moderación de las exportaciones, los sistemas de vigilancia de los precios de exportación o de los precios de importación, la vigilancia de las exportaciones o de las importaciones, los cárteles de importación impuestos y los regímenes discrecionales de licencias de exportación o importación, siempre que brinden protección.

7.89. El Grupo Especial entiende que la frase "[t]his Agreement does not apply", en el artículo 11.1 c), limita expresamente el ámbito de aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias, excluyendo las "medidas que un Miembro trate de adoptar, adopte o mantenga de conformidad con otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX" del alcance de ese Acuerdo.¹⁹⁰ Esto también se reconoce en los textos del artículo 11.1 c) en español y francés, en los que las expresiones "no es aplicable" y "*ne s'applique pas*", respectivamente, significan que el Acuerdo sobre

¹⁸⁹ Según China, para que las medidas en virtud del artículo 232 sean medidas "de conformidad" con otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX, deben ser "compatibles con" esas otras disposiciones. Respuesta de China a la pregunta 73 del Grupo Especial. Por otra parte, los Estados Unidos no parecen considerar que la expresión "de conformidad con" en el artículo 11.1 c) signifique la compatibilidad de una medida con disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX (véanse la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 116 (donde los Estados Unidos aducen que el artículo 11.1 c) impide la aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias a toda medida que se adopte, se trate de adoptar o se mantenga "en virtud de" una disposición del GATT de 1994, aparte del artículo XIX); y la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 73 del Grupo Especial (donde los Estados Unidos observan que, al utilizar la expresión "de conformidad con", el artículo 11.1 c) se aparta de anteriores proyectos del Acuerdo sobre Salvaguardias, que hacían referencia a medidas "compatibles con" o "adoptadas en conformidad con" determinadas disposiciones del GATT)).

¹⁹⁰ El Grupo Especial observa que, según los términos del artículo 11.1 c), el Acuerdo sobre Salvaguardias tampoco es aplicable a las medidas que se adopten, se traten de adoptar o se mantengan de conformidad con "los Acuerdos Comerciales Multilaterales incluidos en el Anexo 1A, aparte del presente Acuerdo" o de conformidad con "protocolos y acuerdos o convenios concluidos en el marco del GATT de 1994".

Salvaguardias es inaplicable a determinadas "medidas" o "*mesures*". Además, el Grupo Especial no ve indicación alguna en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias de que la exclusión prevista en el artículo 11.1 c) esté sujeta a otras disposiciones de ese Acuerdo o calificada por ellas. El Grupo Especial entiende por tanto que todas las disciplinas del Acuerdo sobre Salvaguardias son inaplicables a las medidas del tipo descrito en el artículo 11.1 c) del Acuerdo, con inclusión del artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que dispone que determinados derechos estén al alcance únicamente de los Miembros afectados por medidas de salvaguardia. Además, el Grupo Especial no considera que el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 dé a los Miembros un derecho a suspender concesiones u otras obligaciones resultantes del GATT de 1994 en respuesta a medidas que no están sujetas a las disciplinas del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁹¹

7.90. La expresión "*pursuant to*" ("de conformidad con") en el artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias vincula las "medidas que un Miembro trate de adoptar, adopte o mantenga" con "otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX". En función del contexto en que se usa, la expresión "*pursuant to*" puede tener sentidos diferentes. Una medida puede ser "*pursuant to*" una disposición en el sentido de que sea compatible o conforme con esa disposición. Una medida también podría ser "*pursuant to*" una disposición cuando se adopta en virtud o al amparo de esa disposición, independientemente de que sea compatible con esa disposición. El Grupo Especial observa que en el Acuerdo sobre Salvaguardias se utiliza la expresión "*pursuant to*" de distintas maneras. En algunos casos, la expresión se refiere a una prescripción de compatibilidad con una disposición de los acuerdos abarcados; en otros, parece indicar medidas adoptadas al amparo de una disposición de los acuerdos abarcados.¹⁹² Para determinar el sentido de la expresión "*pursuant to*" en el artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Grupo Especial evaluará el sentido corriente de esta expresión en el contexto en el que aparece en el artículo 11.1 c), y a la luz del objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias, como lo exigen las normas usuales de interpretación del derecho internacional público.¹⁹³

7.91. En el artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, la expresión "*pursuant to*" ("de conformidad con") forma parte de una disposición que se refiere a la aplicabilidad del Acuerdo sobre Salvaguardias. Concretamente, tal como da a entender la frase inicial, "[e]l presente Acuerdo no es aplicable", el artículo 11.1 c) determina si las disciplinas aplicables a una medida que un Miembro trate de adoptar, adopte o mantenga no son las establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias, sino las contenidas en "otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX". A juicio del Grupo Especial, condicionar la aplicabilidad de "otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX" a una medida a su compatibilidad con esas otras disposiciones confundiría dos cuestiones distintas, a saber, la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes, y la conformidad con esos acuerdos. Habida cuenta de esto, al Grupo Especial no le convence el argumento de China de que la expresión "*pursuant to*" en el artículo 11.1 c) denote compatibilidad con otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX. La interpretación que hace el Grupo Especial del artículo 11.1 c) es que, en el caso de las medidas que se traten de adoptar, se adopten o se mantengan en virtud o al amparo de "otras disposiciones del GATT, aparte del artículo XIX", el Acuerdo sobre Salvaguardias no es aplicable, independientemente de si las medidas son compatibles con esas otras disposiciones.

7.92. El Grupo Especial encuentra apoyo para esta interpretación del artículo 11.1 c) en el contexto proporcionado por los demás apartados del artículo 11.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Al estipular que una medida de salvaguardia debe ser compatible con determinadas disciplinas, el

¹⁹¹ El Grupo Especial recuerda su interpretación de la relación entre el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994, expuesta en el párrafo 7.76. *supra*.

¹⁹² Por ejemplo, el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que "[a] Member may apply a safeguard measure to a product only if that Member has determined, pursuant to the provisions set out below" ("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 se cumplen los criterios aplicables (sin resalte en el original). En este caso, la expresión "*pursuant to*" forma parte de una disposición que se ha interpretado que establece prescripciones que los Miembros deben cumplir (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 264). La expresión aparece en los textos en español y francés del artículo 2.1 como "con arreglo a" y "*conformément*", respectivamente. Otro ejemplo es el artículo 10 del Acuerdo sobre Salvaguardias, donde se hace referencia a "*measures taken pursuant to Article XIX of GATT 1947*". Los textos en español y francés del artículo 10 describen estas medidas como "medidas ... al amparo del artículo XIX del GATT de 1947" y "*mesures ... au titre de l'article XIX du GATT de 1947*", respectivamente, y los tres textos auténticos de esta disposición no parecen referirse a la compatibilidad de las medidas con el GATT de 1947.

¹⁹³ Artículo 3.2 del ESD.

artículo 11.1 a) requiere que la medida "sea conforme" a las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 aplicadas "de conformidad con" el Acuerdo sobre Salvaguardias. De manera similar, con respecto a la prohibición de tratar de adoptar, adoptar o mantener limitaciones voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares, el artículo 11.1 b) establece que toda medida de esa índole que esté vigente en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC se pondrá "en conformidad con" el Acuerdo sobre Salvaguardias o se eliminará progresivamente "con arreglo a" lo dispuesto en el artículo 11.2 de ese Acuerdo. La nota 3 al artículo 11.1 b) especifica que un Miembro exportador podrá, en determinadas condiciones, administrar un contingente de importación aplicado como medida de salvaguardia "de conformidad con las disposiciones pertinentes del GATT de 1994 y del [Acuerdo sobre Salvaguardias]". Así pues, cuando el artículo 11.1 establece una obligación de ser conforme con disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias o con disposiciones pertinentes del GATT de 1994, lo hace expresamente. En cambio, el artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ninguna referencia expresa a la compatibilidad con "otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX".

7.93. Esto se aplica igualmente al texto francés del Acuerdo sobre Salvaguardias. En los artículos 11.1 a) y 11.1 b), el texto francés utiliza los términos "*conforme au*" (o el plural "*conformes aux*", según proceda) y "*conformément*" para denotar obligaciones de cumplir disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias o disposiciones pertinentes del GATT de 1994. Por otra parte, el texto francés del artículo 11.1 c) condiciona la inaplicabilidad del Acuerdo sobre Salvaguardias a si las medidas en cuestión se trataron de adoptar, se adoptaron o se mantuvieron "*en vertu de*" (en virtud de) otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX. La utilización de términos diferentes en los textos en inglés y francés del artículo 11.1 c), en comparación con los apartados inmediatamente anteriores del artículo 11.1, indica que "*pursuant to*" en el artículo 11.1 c) tiene un sentido diferente de la compatibilidad con otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX. Merece especial mención la utilización de la expresión "*en vertu de*" en el texto francés del artículo 11.1 c), que da a entender que el artículo 11.1 c) se refiere a medidas que se tratan de adoptar, se adoptan o se mantienen en virtud o al amparo de otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX.¹⁹⁴

7.94. En el texto español del Acuerdo sobre Salvaguardias, la expresión correspondiente a "*pursuant to*" en el artículo 11.1 c) es "de conformidad con". Esta expresión tiene varios significados.¹⁹⁵ Dependiendo del contexto, el texto español del Acuerdo sobre Salvaguardias utiliza la expresión "de conformidad con" de manera variable, para indicar la "compatibilidad" con el Acuerdo, así como otros tipos de relaciones entre una medida y la disposición pertinente. Por ejemplo, la expresión en español "conformidad con" en los artículos 11.1 a) y 11.1 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias aparece en los textos francés e inglés como "*conformément aux*" y "*conformity with*", respectivamente. Por el contrario, en la nota 1 al artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las expresiones correspondientes a "conformidad con el presente Acuerdo" son "*au titre du présent accord*" y "*under this Agreement*" en francés e inglés, respectivamente, que no parecen indicar compatibilidad.¹⁹⁶ Por lo tanto, el Grupo Especial no considera que el uso de la expresión

¹⁹⁴ *Dictionnaire Larousse de Français* (donde se define la expresión "*en vertu de*" (en virtud de) como "*en conséquence de*" (a consecuencia de), "*par l'effet de*" (por efecto de), o "*au nom de*" (en nombre de)). El Grupo Especial observa que la expresión "*en vertu de*" solo aparece en otras dos disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, que confirman ambas la interpretación que hace el Grupo Especial de esta expresión tal como se utiliza en el artículo 11.1 c) del Acuerdo. El artículo 8.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias hace referencia al nivel de concesiones y otras obligaciones existente "*en vertu du GATT de 1994*" (en virtud del GATT de 1994), indicado en el texto inglés con "*under GATT 1994*" y, en consecuencia, no indica que las concesiones u obligaciones deban estar en conformidad con el GATT de 1994. El artículo 12.8 del Acuerdo sobre Salvaguardias hace referencia a las notificaciones de los Miembros "*qui sont tenus de le faire en vertu du présent accord*" ("a los que el presente Acuerdo imponga la obligación de notificarlos"). La expresión correspondiente a las notificaciones "*en vertu du présent accord*" en el texto inglés del artículo 12.8 es "*by this Agreement*". Para indicar la obligación de hacer esas notificaciones, las expresiones "*by this Agreement*" o "*en vertu du présent accord*" se utilizan conjuntamente con referencias expresas a una obligación o, en francés, la expresión "*[ils] sont tenus de le faire*", respectivamente.

¹⁹⁵ *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición (Real Academia Española, 2001), páginas 420-421 (donde se define "conformidad con" como "con arreglo a", "a tenor de", "en proporción o correspondencia a", o "de la misma suerte o manera que").

¹⁹⁶ Para consultar otros ejemplos en los acuerdos abarcados, véanse el artículo 3.9 del ESD (donde se hace referencia al "derecho de los Miembros de recabar una interpretación autorizada ... mediante decisiones adoptadas de conformidad con el Acuerdo sobre la OMC" en español, "*droit des Membres de demander une interprétation faisant autorité ... par la prise de décisions au titre de l'Accord sur l'OMC*" en francés y "*the rights of Members to seek authoritative interpretation ... through decision-making under the WTO Agreement*" en

"de conformidad con" en el artículo 11.1 c) denote en sí y de por sí que las "medidas que un Miembro trate de adoptar, adopte o mantenga" deban ser compatibles con "otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX" para que el Acuerdo sobre Salvaguardias sea inaplicable. A juicio del Grupo Especial, si se lee en el contexto de una disposición que rige la aplicabilidad del Acuerdo sobre Salvaguardias¹⁹⁷, debe entenderse que la expresión "de conformidad con" se refiere a medidas adoptadas en virtud o al amparo de determinadas disposiciones, pero no exige compatibilidad con esas disposiciones. Por consiguiente, las versiones auténticas del artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias en los tres idiomas coinciden a este respecto.

7.95. La interpretación que hace el Grupo Especial de los términos del artículo 11.1 c) concuerda con el contexto más amplio del Acuerdo sobre Salvaguardias. Tal como se aclara en el artículo 1 del Acuerdo, el Acuerdo sobre Salvaguardias "establece normas para la aplicación de medidas de salvaguardia". Estas "Disposiciones generales" tienen eco en otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, que en general guardan relación con una de estas dos indagaciones: i) la cuestión de si existe el derecho a aplicar medidas de salvaguardia, y ii) en caso afirmativo, la cuestión de si ese derecho se ha ejercido dentro de los límites establecidos en el Acuerdo.¹⁹⁸ Por consiguiente, el Acuerdo sobre Salvaguardias establece normas y prescripciones para un tipo de medida específico identificado en ese Acuerdo. La compatibilidad de las medidas con "otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX, y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales incluidos en el Anexo 1A, aparte del [Acuerdo sobre Salvaguardias]" no es una cuestión regulada por el Acuerdo sobre Salvaguardias, y el artículo 11.1 c) debe interpretarse teniendo en cuenta esta importante consideración.

7.96. A este respecto, el Grupo Especial recuerda el examen realizado *supra* del objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias, que confirma que son aplicables disciplinas diferentes a las medidas en función de su caracterización en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, como se refleja en el artículo 11.1 de ese Acuerdo.¹⁹⁹ En particular, el Acuerdo sobre Salvaguardias trata de "restablecer el control multilateral sobre las salvaguardias" (expresado a través de las condiciones obligatorias del artículo 11.1 a) que las medidas de salvaguardia deben cumplir) y "suprimir las medidas que escapen a tal control" (expresado mediante la prohibición de las medidas descritas en el artículo 11.1 b)). Por consiguiente, el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias consisten en regular y, en particular, garantizar la compatibilidad con las normas de la OMC, de las medidas del tipo descrito en los artículos 11.1 a) y 11.1 b) del Acuerdo, y no de las excluidas de su ámbito de aplicación de conformidad con el artículo 11.1 c). El Grupo Especial no considera que una interpretación del artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias que ponga la cuestión de si una medida es compatible con "otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX" dentro del ámbito de aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias sería compatible con este objetivo claramente articulado del Acuerdo.

7.97. Las partes también han hecho referencia a medios de interpretación complementarios, tales como la labor preparatoria del Acuerdo sobre Salvaguardias, en apoyo de sus argumentos relativos a la interpretación. Con arreglo al artículo 32 de la Convención de Viena, el Grupo Especial podrá recurrir a esta labor preparatoria para confirmar su interpretación del artículo 11.1 c) expuesta *supra*. El Grupo Especial observa que los primeros proyectos de texto del Acuerdo sobre Salvaguardias trataban de preservar los derechos y obligaciones de las partes contratantes con respecto a medidas de restricción del comercio "adoptadas de conformidad con" o "compatibles con" otras disposiciones del GATT.²⁰⁰ Estas referencias a la conformidad y la compatibilidad se suprimieron de los proyectos posteriores de la disposición que se convirtió en el artículo 11.1 c) del

inglés); el artículo 3.11 del ESD (donde se hace referencia a "solicitudes de celebración de consultas que se presenten de conformidad con las disposiciones sobre consultas de los acuerdos abarcados" en español, "*demandes de consultations présentées au titre des dispositions des accords visés*" en francés y "*requests for consultations under the consultation provisions of the covered agreements*" en inglés); y el artículo 4.11 del ESD (donde se dispone que un Miembro podrá solicitar "consultas de conformidad con el párrafo 1 del artículo XXII", "*consultations au titre du paragraphe 1 de l'article XXII*" y "*consultations under paragraph 1 of Article XXII*" en español, francés e inglés, respectivamente).

¹⁹⁷ Véase el párrafo 7.91. *supra*.

¹⁹⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 84.

¹⁹⁹ Véase el párrafo 7.73. *supra*.

²⁰⁰ Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Informe del Presidente sobre la situación de los trabajos en el Grupo de Negociación (13 de julio de 1990), MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.2, página 3; y Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Proyecto de texto de un Acuerdo (31 de octubre de 1990), MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3, página 9.

Acuerdo sobre Salvaguardias, en favor de la expresión "*pursuant to*" (de conformidad con).²⁰¹ El Grupo Especial también señala que las referencias a la conformidad y la compatibilidad solo se suprimieron del artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, pero se mantuvieron en los demás apartados del artículo 11.1, que proporcionan contexto para la interpretación del artículo 11.1 c). Por consiguiente, esta labor preparatoria confirma la interpretación del Grupo Especial de que el artículo 11.1 c) no se refiere a la compatibilidad de las medidas excluidas del ámbito de aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.98. Sobre la base de lo anterior, el Grupo Especial considera que el artículo 11.1 c) excluye del ámbito de aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias las medidas que se traten de adoptar, se adopten o se mantengan en virtud o al amparo de otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX. A juicio del Grupo Especial, el artículo 11.1 c) no se ocupa de la compatibilidad de esas medidas con las disposiciones del GATT de 1994 con arreglo a las cuales se tratan de adoptar, se adoptan o se mantienen.

7.99. El Grupo Especial pasa ahora a examinar determinados argumentos relativos a la interpretación planteados por las partes. China mantiene que, si una medida es "objetivamente" una medida de salvaguardia, esa medida no pudo tratar de adoptarse, adoptarse o mantenerse de conformidad con otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX, en el sentido del artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁰² El Grupo Especial entiende que el argumento de China significa que la evaluación de si una medida se trató de adoptar, se adoptó o se mantuvo de conformidad con otras disposiciones del GATT de 1994 "aparte del artículo XIX" debe incluir la consideración de si la medida tiene determinadas características de las medidas de salvaguardia. Este argumento no convence al Grupo Especial. Un examen de las medidas abarcadas por el artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias debe proceder sobre la base de los términos específicos de esa disposición, que establece la inaplicabilidad del Acuerdo sobre Salvaguardias a las medidas adoptadas "de conformidad con" otra disposición del GATT de 1994. A este respecto, el Grupo Especial entiende que, al referirse a otras disposiciones del GATT de 1994, "aparte del artículo XIX", los términos del artículo 11.1 c) piden que se determine si otra disposición del GATT de 1994 es el fundamento jurídico en los acuerdos abarcados en virtud o al amparo del cual un Miembro ha tratado de adoptar, ha adoptado o ha mantenido una medida.

7.100. El Grupo Especial también observa la preocupación de China de que el Grupo Especial no debería interpretar el artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias de manera que "disminuya la aplicación del artículo 11.1 a)".²⁰³ El Grupo Especial no considera que su interpretación del artículo 11.1 c) tenga este efecto. El Acuerdo sobre Salvaguardias dispone la inaplicabilidad del Acuerdo en su conjunto, con inclusión del artículo 11.1 a), a medidas que se traten de adoptar, se adopten o se mantengan de conformidad con otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX. La exclusión de esas medidas del Acuerdo sobre Salvaguardias es fundamental para preservar los derechos de los Miembros al amparo de "los principios básicos del GATT de 1994" en los que se basa el Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁰⁴ Por consiguiente, la interpretación del Grupo Especial no disminuye la aplicación del artículo 11.1 a), sino que respeta el trato distinto de las medidas en función de su caracterización en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁰⁵

7.101. Por último, ambas partes han formulado determinados argumentos en materia de interpretación relativos a las "características constituyentes" o las "condiciones previas" de las medidas de salvaguardia.²⁰⁶ Tomando nota de los argumentos de los Estados Unidos al amparo del artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, y a la luz de la interpretación de esa disposición expuesta *supra*, el Grupo Especial estima que sería adecuado determinar en primer lugar si las medidas de los Estados Unidos en virtud del artículo 232 están excluidas del ámbito de aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias en virtud del artículo 11.1 c). Si el Grupo Especial constatará que las medidas en virtud del artículo 232 no están excluidas de ese modo, considerará si pueden caracterizarse como medidas regidas por el Acuerdo sobre Salvaguardias y el criterio jurídico para

²⁰¹ Comité de Negociaciones Comerciales, Proyecto - Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales (20 de diciembre de 1991), MTN.TNC/W/FA, página M.7.

²⁰² Respuesta de China a la pregunta 73 del Grupo Especial.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ Acuerdo sobre Salvaguardias, preámbulo, cuarto considerando.

²⁰⁵ Véanse los párrafos 7.68. -7.71. *supra*.

²⁰⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 71-88; y primera comunicación escrita de China, párrafos 93-102.

esa caracterización. Por consiguiente, el Grupo Especial pasará ahora a examinar si las medidas en virtud del artículo 232 se "trataron de adoptar, se adoptaron o se mantuvieron ... de conformidad con otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX".

7.2.2.5.2 La cuestión de si las medidas de los Estados Unidos en virtud del artículo 232 están excluidas del ámbito de aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.102. Los Estados Unidos mantienen que adoptaron las medidas en virtud del artículo 232 sobre las importaciones de aluminio y acero de conformidad con el artículo XXI del GATT de 1994, que se refiere a las "Excepciones relativas a la seguridad" y, en consecuencia, de conformidad con una disposición del GATT de 1994 aparte del artículo XIX. China, no obstante, aduce que el diseño, la estructura y el funcionamiento previsto de las medidas en virtud del artículo 232 demuestran otra cosa y se basa, en apoyo de esta tesis, en el fundamento jurídico interno de estas medidas, los informes en las investigaciones que dieron lugar a su adopción y los instrumentos jurídicos en los que se establecieron las medidas.

7.103. Sobre la base de la interpretación que el Grupo Especial hace del artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Grupo Especial examinará si las medidas en virtud del artículo 232 se trataron de adoptar, se adoptaron o se mantuvieron en virtud o al amparo del artículo XXI del GATT de 1994, de manera que el Acuerdo sobre Salvaguardias no es aplicable. A este respecto, el Grupo Especial se guía por el deber que le impone el artículo 11 del ESD de hacer una evaluación objetiva del asunto que se le ha sometido, que en el contexto del artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere a la aplicabilidad de disposiciones del GATT de 1994 aparte del artículo XIX, y no a la compatibilidad con ellas. El Grupo Especial evaluará los argumentos y las pruebas que han presentado las partes con respecto a las medidas en virtud del artículo 232 desde esta perspectiva.

7.104. El fundamento jurídico interno de las medidas de los Estados Unidos era el artículo 232 de la Ley de Expansión del Comercio Exterior de 1962, titulado "Salvaguardar la seguridad nacional" (artículo 232).²⁰⁷ En virtud del artículo 232, el Secretario de Comercio de los Estados Unidos podrá investigar "los efectos en la seguridad nacional de las importaciones de [un] artículo" en los Estados Unidos.²⁰⁸ Sobre la base de las constataciones y recomendaciones del Secretario de Comercio, el Presidente de los Estados Unidos podrá tomar medidas en virtud del artículo 232 para ajustar las importaciones del artículo investigado en los Estados Unidos, para que no amenacen menoscabar su seguridad nacional.²⁰⁹ En el artículo 232 también se dispone que, en ejercicio de sus respectivas facultades al amparo de esa disposición, el Presidente y el Secretario de Comercio "tomarán en consideración" una lista no exhaustiva de factores, tales como la producción nacional necesaria para satisfacer las necesidades previstas de defensa nacional de los Estados Unidos, la capacidad de sus ramas de producción nacionales para satisfacer esas necesidades y la importación de mercancías que afectan a la capacidad de los Estados Unidos para satisfacer esas necesidades.²¹⁰

7.105. En abril de 2017, tal como le autoriza el artículo 232, el Secretario de Comercio inició investigaciones sobre los efectos de las importaciones de aluminio y acero en la seguridad nacional de los Estados Unidos.²¹¹ Esas investigaciones llegaron a la conclusión de que unas importaciones excesivas de aluminio y acero estaban debilitando la economía interna de los Estados Unidos y, por lo tanto, amenazaban menoscabar su seguridad nacional, en el sentido de la definición del artículo 232. Para llegar a esta conclusión, el Secretario de Comercio hizo referencia a niveles crecientes de importaciones de aluminio y acero extranjeros, y al "riesgo sustancial" de que desplazarán la capacidad nacional de los Estados Unidos de producir aluminio y acero para la

²⁰⁷ Artículo 232 (pruebas documentales USA-20 y CHN-23).

²⁰⁸ Artículo 232(b) (pruebas documentales USA-20 y CHN-23).

²⁰⁹ Artículo 232(c) (pruebas documentales USA-20 y CHN-23).

²¹⁰ Artículo 232(d) (pruebas documentales USA-20 y CHN-23). El Grupo Especial señala que estos criterios también se especifican en el Código de Reglamentos Federales de los Estados Unidos, título 15, parte 705 (prueba documental USA-25), donde se establecen "los procedimientos en virtud de los cuales el [Departamento de Comercio de los Estados Unidos] iniciará y llevará a cabo su investigación para determinar el efecto en la seguridad nacional de las importaciones de cualquier artículo" y sobre la base de los cuales "el Secretario emitirá el informe y la recomendación al Presidente para la acción o inacción en relación con un ajuste de las importaciones del artículo".

²¹¹ Investigación en virtud del artículo 232 sobre las importaciones de acero (pruebas documentales USA-30 y CHN-8); e investigación en virtud del artículo 232 sobre las importaciones de aluminio (pruebas documentales USA-31 y CHN-9).

infraestructura esencial y la defensa nacional.²¹² Concretamente, en los informes de estas investigaciones se señala que "es la capacidad de desplazar rápidamente la capacidad de producción utilizada para productos comerciales a la producción de materiales de defensa e infraestructuras esenciales la que proporciona a los Estados Unidos una posibilidad de aumentar la capacidad de producción que es vital para la seguridad nacional, especialmente en una situación de conflicto inesperado o prolongado o una emergencia nacional". Así pues, a juicio del Secretario de Comercio, el riesgo para la viabilidad financiera de las ramas de producción nacional de aluminio y acero de los Estados Unidos y para su competitividad en los mercados comerciales ponía en peligro la capacidad de los Estados Unidos de satisfacer sus necesidades de defensa e infraestructuras esenciales.²¹³

7.106. Sobre la base de estas constataciones y de las recomendaciones conexas, el Presidente de los Estados Unidos publicó varias proclamaciones para ajustar las importaciones de aluminio y acero en los Estados Unidos. Esas proclamaciones constituyen las medidas en virtud del artículo 232. Establecen i) aranceles *ad valorem* del 10% y del 25% sobre las importaciones de aluminio y acero, respectivamente, aplicables además de cualesquiera derechos establecidos en el Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos²¹⁴; ii) exenciones de estos aranceles para determinados países²¹⁵; iii) "tratamiento contingentario" para las importaciones de aluminio y acero procedentes de determinados países²¹⁶; y iv) un mecanismo por el que se autoriza al Secretario de Comercio de los Estados Unidos a eximir determinadas importaciones de aluminio y acero de los citados aranceles y contingentes.²¹⁷

7.107. Los aranceles sobre las importaciones de aluminio y acero se impusieron mediante las proclamaciones Nº 9704 y Nº 9705, respectivamente. En esas proclamaciones se señala que se importan en los Estados Unidos artículos de aluminio y acero "en cantidades y circunstancias tales que amenazan menoscabar la seguridad nacional de los Estados Unidos", y se declara que los aranceles impuestos son necesarios para hacer frente a esta amenaza. Concretamente, los aranceles se impusieron en virtud de estas proclamaciones con el fin de ayudar a las ramas de producción nacionales de aluminio y acero, para reducir la necesidad de los Estados Unidos de recurrir a productores extranjeros de aluminio y acero y, en consecuencia, "velar por que los productores nacionales puedan seguir abasteciendo todo el [aluminio y el acero] necesario[s] para las ramas de producción esenciales y la defensa nacional". En las proclamaciones Nº 9704 y Nº 9705 se razona que, sin el alivio proporcionado mediante estos aranceles, las ramas de producción nacionales de los Estados Unidos seguirían decayendo, lo que haría que los Estados Unidos corrieran el riesgo de pasar a depender de productores extranjeros para satisfacer sus necesidades en materia de seguridad nacional con respecto al aluminio y el acero, una situación que las proclamaciones describen como "fundamentalmente incompatible con la seguridad del pueblo estadounidense".²¹⁸

7.108. Las proclamaciones Nº 9704 y Nº 9705 y los "intereses en materia de seguridad nacional" de los Estados Unidos en ellas planteados formaron la base de las medidas adicionales de los Estados Unidos.²¹⁹ A este respecto, el Grupo Especial considera pertinentes las exenciones de los

²¹² Investigación en virtud del artículo 232 sobre las importaciones de acero (pruebas documentales USA-30 y CHN-8), página 55; e investigación en virtud del artículo 232 sobre las importaciones de aluminio (pruebas documentales USA-31 y CHN-9), página 104.

²¹³ Investigación en virtud del artículo 232 sobre las importaciones de acero (pruebas documentales USA-30 y CHN-8), páginas 55-56; e investigación en virtud del artículo 232 sobre las importaciones de aluminio (pruebas documentales USA-31 y CHN-9), página 105.

²¹⁴ Proclamación Nº 9704 (pruebas documentales USA-33 y CHN-6), página 11621; y Proclamación Nº 9705 (pruebas documentales USA-32 y CHN-5), página 11627.

²¹⁵ Proclamación Nº 9740 (pruebas documentales USA-36 y CHN-11), página 20685; Proclamación Nº 9739 (prueba documental USA-37), páginas 20678-20679; Proclamación Nº 9759 (pruebas documentales USA-38 y CHN-12), página 25858; y Proclamación Nº 9758 (pruebas documentales USA-39 y CHN-13), página 25850.

²¹⁶ Proclamación Nº 9740 (pruebas documentales USA-36 y CHN-11), Anexo; Proclamación Nº 9759 (pruebas documentales USA-38 y CHN-12), Anexo; y Proclamación Nº 9758 (pruebas documentales USA-39 y CHN-13), Anexo.

²¹⁷ Proclamación Nº 9704 (pruebas documentales USA-33 y CHN-6), página 11621; Proclamación Nº 9705 (pruebas documentales USA-32 y CHN-5), página 11627; Proclamación Nº 9776 (prueba documental USA-42), página 45020; y Proclamación Nº 9777 (prueba documental USA-41), página 45026.

²¹⁸ Proclamación Nº 9704 (pruebas documentales USA-33 y CHN-6), páginas 11619-11620; y Proclamación Nº 9705 (pruebas documentales USA-32 y CHN-5), páginas 11626-11627.

²¹⁹ Proclamación Nº 9711 (pruebas documentales USA-34 y CHN-10), página 13361; Proclamación Nº 9710 (prueba documental USA-35), página 13355; Proclamación Nº 9740 (pruebas documentales USA-36 y CHN-11), página 20683; Proclamación Nº 9739 (prueba documental USA-37), página 20677; Proclamación Nº 9759 (pruebas documentales USA-38 y CHN-12), página 25857; Proclamación Nº 9758 (pruebas

aranceles sobre las importaciones de aluminio y acero concedidas a determinados países. De resultados de determinaciones de que las importaciones procedentes de esos países ya no amenazaban menoscabar su seguridad nacional, los Estados Unidos eximieron i) de los aranceles sobre las importaciones de aluminio a la Argentina y Australia; y ii) de los aranceles sobre las importaciones de acero a la Argentina, Australia, el Brasil y la República de Corea.²²⁰ Esas exenciones se otorgaron sobre la base de "importantes relaciones de seguridad" entre los Estados Unidos y los países exentos, así como en la preocupación que compartían con respecto a las circunstancias que amenazan menoscabar la seguridad nacional, a saber, el exceso de capacidad mundial de aluminio y acero.²²¹ En las proclamaciones Nº 9710 y Nº 9711 se describen en mayor detalle las distintas facetas de las relaciones de seguridad de los Estados Unidos con los países exentos de los aranceles sobre el aluminio y el acero, en particular las asociaciones en materia de seguridad, defensa e inteligencia, los compromisos compartidos para resolver preocupaciones en materia de seguridad y las alianzas militares.²²²

7.109. La aplicación de estos aranceles y las exenciones conexas por los Estados Unidos revelan el diseño y el funcionamiento previsto de las medidas en virtud del artículo 232. En relación con los aranceles, el Grupo Especial observa que las proclamaciones Nº 9704 y Nº 9705 disponen su modificación o terminación dependiendo de la vigilancia y el examen de la "situación de las importaciones [de aluminio o acero] con respecto a la seguridad nacional" de los Estados Unidos.²²³ De hecho, los Estados Unidos modificaron el derecho aplicable a las importaciones de acero procedentes de Türkiye después de tal vigilancia y examen.²²⁴ El Grupo Especial también considera pertinente que cualesquiera exenciones de los aranceles sobre el aluminio y el acero se aplicaron temporalmente²²⁵, hasta que los Estados Unidos se aseguraron de "medios alternativos efectivos y a largo plazo" para hacer frente a la contribución de los países exentos a la amenaza de menoscabo a su seguridad nacional.²²⁶ Esos "medios alternativos ... a largo plazo" incluían contingentes que restringían las cantidades de aluminio y acero importado en los Estados Unidos procedente del país exento²²⁷, que los Estados Unidos habían identificado previamente como medio adecuado de garantizar que las exenciones no menoscabaran los objetivos de seguridad nacional de los aranceles sobre las importaciones de aluminio y acero.²²⁸

7.110. Los productos abarcados por las medidas en virtud del artículo 232 ponen igualmente de manifiesto los objetivos en materia de seguridad nacional que perseguían los Estados Unidos al adoptar estas medidas. Los aranceles se impusieron sobre artículos de aluminio y acero que los Estados Unidos constataron, de resultados de las investigaciones del Secretario de Comercio, que tenían aplicaciones en defensa e infraestructuras esenciales.²²⁹ Las medidas en virtud del

documentales USA-39 y CHN-13), página 25849; Proclamación Nº 9772 (prueba documental USA-40), página 40429; Proclamación Nº 9777 (prueba documental USA-41), página 45025; y Proclamación Nº 9776 (prueba documental USA-42), página 45019.

²²⁰ Proclamación Nº 9740 (pruebas documentales USA-36 y CHN-11), página 20685; Proclamación Nº 9739 (prueba documental USA-37), páginas 20678-20679; Proclamación Nº 9759 (pruebas documentales USA-38 y CHN-12), página 25858; y Proclamación Nº 9758 (pruebas documentales USA-39 y CHN-13), página 25850.

²²¹ Proclamación Nº 9704 (pruebas documentales USA-33 y CHN-6), página 11620; y Proclamación Nº 9705 (pruebas documentales USA-32 y CHN-5), página 11626.

²²² Proclamación Nº 9711 (pruebas documentales USA-34 y CHN-10), páginas 13361-13362; y Proclamación Nº 9710 (prueba documental USA-35), páginas 13355-13356.

²²³ Proclamación Nº 9704 (pruebas documentales USA-33 y CHN-6), páginas 11621-11622; y Proclamación Nº 9705 (pruebas documentales USA-32 y CHN-5), páginas 11627-11628.

²²⁴ Proclamación Nº 9772 (prueba documental USA-40), página 40429.

²²⁵ Proclamación Nº 9711 (pruebas documentales USA-34 y CHN-10), página 13362; y Proclamación Nº 9710 (prueba documental USA-35), página 13356.

²²⁶ Proclamación Nº 9740 (pruebas documentales USA-36 y CHN-11), páginas 20683-20684; Proclamación Nº 9759 (pruebas documentales USA-38 y CHN-12), páginas 25857-25858; y Proclamación Nº 9758 (pruebas documentales USA-39 y CHN-13), página 25850.

²²⁷ Proclamación Nº 9740 (pruebas documentales USA-36 y CHN-11), página 20685; Proclamación Nº 9759 (pruebas documentales USA-38 y CHN-12), página 25858; y Proclamación Nº 9758 (pruebas documentales USA-39 y CHN-13), página 25850.

²²⁸ Proclamación Nº 9711 (pruebas documentales USA-34 y CHN-10), página 13363; y Proclamación Nº 9710 (prueba documental USA-35), página 13357.

²²⁹ Véanse la Proclamación Nº 9704 (pruebas documentales USA-33 y CHN-6), página 11621; la Proclamación Nº 9705 (pruebas documentales USA-32 y CHN-5), página 11627; la investigación en virtud del artículo 232 sobre las importaciones de acero (pruebas documentales USA-30 y CHN-8), páginas 21-22 y Apéndices H e I; y la investigación en virtud del artículo 232 sobre las importaciones de aluminio (pruebas documentales USA-31 y CHN-9), páginas 24-38.

artículo 232 también incluyen un mecanismo según el cual determinados artículos de aluminio y acero que estaban de otro modo sujetos a aranceles y contingentes podían quedar exentos de ellos sobre la base de "consideraciones específicas de seguridad nacional".²³⁰ Este mecanismo se desarrolló en las normas publicadas por la Oficina de Industria y Seguridad del Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Las normas disponen que, al conceder exclusiones sobre la base de consideraciones de seguridad nacional, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos puede considerar las repercusiones que pueda tener en la seguridad nacional de los Estados Unidos el hecho de no aprobar una exclusión. Además exigen que "la preocupación demostrada respecto de la seguridad nacional [de los Estados Unidos] ha de ser tangible y debe explicarse claramente y que, en definitiva, corresponde al Gobierno [de los Estados Unidos] efectuar dicha determinación".²³¹

7.111. A juicio del Grupo Especial, las características mencionadas de las medidas en virtud del artículo 232 demuestran que estaban diseñadas y se esperaba que funcionaran para responder a la amenaza a la seguridad nacional que los Estados Unidos habían determinado que derivaba del aumento de los niveles de las importaciones de aluminio y acero. El Grupo Especial observa que los objetivos de seguridad nacional de los Estados Unidos se reflejan tanto en la aplicación (aranceles, contingentes) como en la no aplicación (exenciones, exclusiones) de las medidas en virtud del artículo 232. El procedimiento prescrito para la adopción, modificación y supresión de las medidas en virtud del artículo 232, y en especial las disposiciones establecidas para consultar a las autoridades nacionales, tales como el Secretario de Defensa de los Estados Unidos²³², respaldan en mayor grado la opinión del Grupo Especial.

7.112. Los Estados Unidos también describieron sus objetivos de seguridad nacional en relación con las medidas en virtud del artículo 232 en sus comunicaciones a los consejos y comités de la OMC, vinculándolos al artículo XXI del GATT de 1994. Antes de adoptar las medidas en virtud del artículo 232, los Estados Unidos informaron al Consejo del Comercio de Mercancías de que sus investigaciones en curso sobre los efectos de las importaciones de aluminio y acero en la seguridad nacional estaban destinadas a determinar si esas importaciones estaban amenazando su capacidad de satisfacer sus necesidades en materia de seguridad nacional.²³³ Tras la adopción de las medidas en virtud del artículo 232, los Estados Unidos hicieron referencia a las constataciones de sus investigaciones completadas y proporcionaron información "de conformidad con el artículo 232 de la Ley de Expansión del Comercio Exterior de 1962, modificada, y de conformidad con la Decisión relativa al artículo XXI del Acuerdo General adoptada por el Consejo del GATT el 30 de noviembre de 1982".²³⁴ En una comunicación dirigida al Comité de Salvaguardias, en respuesta a la solicitud de consultas sobre las medidas en virtud del artículo 232 presentada por China de conformidad con el artículo 12.3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos señalaron el fundamento jurídico interno conforme al cual habían adoptado medidas y reiteraron que habían facilitado información al Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC "de conformidad con la Decisión relativa al artículo XXI del Acuerdo General adoptada por el Consejo del GATT el 30 de noviembre de 1982".²³⁵ Consideradas conjuntamente con las características de las medidas en virtud del artículo 232 examinadas *supra*, estas comunicaciones indican que el fundamento jurídico en los acuerdos abarcados de conformidad con el cual los Estados Unidos han tratado de adoptar, han adoptado o han mantenido estas medidas es el artículo XXI del GATT de 1994.

²³⁰ Proclamación Nº 9704 (pruebas documentales USA-33 y CHN-6), página 11621; Proclamación Nº 9705 (pruebas documentales USA-32 y CHN-5), página 11627; Proclamación Nº 9777 (prueba documental USA-41), página 45026; y Proclamación Nº 9776 (prueba documental USA-42), página 45020.

²³¹ Norma de la BIS de 11 de septiembre de 2018 (prueba documental USA-44), página 46062.

²³² Véanse el artículo 232(b) (pruebas documentales USA-20 y CHN-23); la Proclamación Nº 9704 (pruebas documentales USA-33 y CHN-6), páginas 11621-11622; y la Proclamación Nº 9705 (pruebas documentales USA-32 y CHN-5), páginas 11627-11628.

²³³ Consejo del Comercio de Mercancías, Acta de la reunión celebrada el día 10 de noviembre de 2017, documento G/C/M/130.

²³⁴ Consejo del Comercio de Mercancías, Acta de la reunión celebrada los días 23 y 26 de marzo de 2018, documento G/C/M/131.

²³⁵ Comité de Salvaguardias, Comunicación de los Estados Unidos, documento G/SG/168. Los Estados Unidos señalaron que las proclamaciones que constituían las medidas en virtud del artículo 232 se publicaron "de conformidad con el artículo 232 de la Ley de Expansión del Comercio Exterior del 1962", y no "en virtud del artículo 201 de la Ley de Comercio Exterior de 1974, que es la legislación conforme a la cual los Estados Unidos imponen medidas de salvaguardia". Por consiguiente, los Estados Unidos mantuvieron que las medidas en virtud del artículo 232 "no eran medidas de salvaguardia" y se negaron a emprender consultas en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.113. China aduce que el fundamento jurídico interno, los procedimientos internos y las notificaciones a la OMC no son determinantes para la caracterización de una medida en el marco de los acuerdos abarcados.²³⁶ El Grupo Especial está de acuerdo. Al mismo tiempo, el Grupo Especial recuerda que la caracterización de las medidas en el presente asunto debe proceder de los propios términos de la disposición pertinente, es decir, el artículo 11.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esta disposición requiere una determinación de si un Miembro ha adoptado medidas actuando al amparo o en virtud de otras disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX. En estas circunstancias, el Grupo Especial considera que el fundamento jurídico y los procedimientos internos, así como las notificaciones relativas a la adopción de las medidas, constituyen pruebas pertinentes del fundamento jurídico en el marco de los acuerdos abarcados conforme al cual se trataron de adoptar, se adoptaron o se mantuvieron las medidas en virtud del artículo 232. El Grupo Especial señala asimismo que no ha examinado estas pruebas de manera aislada, sino en conjunción con aspectos de las medidas en virtud del artículo 232 que demuestran cómo se diseñaron, se aplicaron y se esperaba que funcionaran.

7.114. China también aduce que el artículo 232, los informes de las investigaciones sobre las importaciones de aluminio y acero y las proclamaciones por las que se ajustan estas importaciones en los Estados Unidos abordan el efecto de las importaciones en las ramas de producción nacionales pertinentes de los Estados Unidos y, por lo tanto, reflejan la indagación en virtud de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias acerca de si una "rama de producción nacional" está sufriendo un "daño grave" debido al "aumento" de las importaciones. China sostiene que, en consecuencia, el Grupo Especial debería constatar que el Acuerdo sobre Salvaguardias es aplicable a las medidas en virtud del artículo 232.

7.115. Este argumento no convence al Grupo Especial. El Grupo Especial señala que las referencias al bienestar económico de las ramas de producción nacionales en cada uno de los instrumentos mencionados *supra* se hacen en el contexto de la relación de ese bienestar económico con la seguridad nacional de los Estados Unidos. En virtud del artículo 232, los factores pertinentes para la consideración del Secretario de Comercio y del Presidente incluyen los efectos de la competencia extranjera en el bienestar económico de las ramas de producción nacional, una situación sustancial de desempleo, descenso en los ingresos del Gobierno y pérdida de competencias o inversiones, entre otros. Esos factores proporcionan la base sobre la que las autoridades competentes de los Estados Unidos pueden determinar que el debilitamiento de la economía interna menoscaba su seguridad nacional. En la misma línea, las constataciones del Secretario de Comercio sobre los efectos del aumento de los niveles de las importaciones en las ramas de producción nacionales de aluminio y acero, y los correspondientes ajustes recomendados, se derivan de la conclusión del Secretario de que i) determinados productos de aluminio y acero, así como su producción nacional, son esenciales para la seguridad nacional, la defensa nacional y la infraestructura esencial de los Estados Unidos; y ii) la disminución de la capacidad nacional en estas ramas de producción debida al aumento de la competencia de las importaciones pondría en peligro la capacidad de las ramas de producción nacionales de los Estados Unidos para satisfacer sus necesidades de seguridad nacional, en particular durante un conflicto inesperado o prolongado o una emergencia nacional.

7.116. Además, las medidas en virtud del artículo 232 aplican las recomendaciones del Secretario de Comercio, en particular con respecto a la reactivación de instalaciones inactivas, la apertura de fábricas y plantas de fundición cerradas, la preservación de las competencias necesarias y el mantenimiento o el aumento de la producción, con el objetivo específico de garantizar el aluminio y el acero necesarios para las ramas de producción esenciales y la defensa nacional. Las referencias al bienestar económico de las ramas de producción nacionales de los Estados Unidos en los instrumentos examinados *supra* constituyen por lo tanto un aspecto de la determinación por los Estados Unidos de que existe una amenaza a su seguridad nacional. Este aspecto de las medidas en virtud del artículo 232 no puede separarse de sus antecedentes y contexto, que reflejan los objetivos de seguridad nacional de las medidas y confirman que se trataron de adoptar, se adoptaron o se mantuvieron de conformidad con el artículo XXI del GATT de 1994.

7.117. China hace referencia a un memorando publicado por el Secretario de Defensa de los Estados Unidos, donde se declara que las constataciones de las investigaciones sobre las importaciones de aluminio y acero no "afectan a la capacidad de los programas del [Departamento de Defensa] de adquirir el acero o aluminio necesarios para satisfacer las necesidades de

²³⁶ Respuesta de China a la pregunta 85 del Grupo Especial.

defensa nacional".²³⁷ Según China, esto indica que un objetivo esencial de las medidas en virtud del artículo 232 es "proteger y remediar la situación de las ramas de producción nacionales [estadounidenses] en sí mismas, y no únicamente en la medida en que esas ramas de producción nacionales son necesarias para satisfacer las necesidades en materia de defensa nacional".²³⁸ El Grupo Especial observa que el memorando al que hace referencia China se publicó como parte del proceso de consultas entre el Departamento de Comercio y el Departamento de Defensa previsto en el artículo 232. El memorando se refiere al riesgo que plantean a la seguridad nacional de los Estados Unidos las importaciones de aluminio y acero y "coincide con la conclusión del Departamento de Comercio de que las importaciones de acero y aluminio extranjeros basadas en prácticas comerciales desleales menoscaban la seguridad nacional".²³⁹ A juicio del Grupo Especial, esto respalda la interpretación expuesta *supra* de que las medidas en virtud del artículo 232 persiguen objetivos de seguridad nacional. Las consideraciones adicionales planteadas por China con respecto a la capacidad de los Estados Unidos para adquirir aluminio y acero para satisfacer sus necesidades de defensa nacional se refieren a la cuestión de si las medidas en virtud del artículo 232 cumplen las prescripciones del artículo XXI del GATT de 1994, más que a si se trataron de adoptar, se adoptaron o se mantuvieron de conformidad con esa disposición. A este respecto, el Grupo Especial recuerda su conclusión anterior de que el artículo 11.1 c) se refiere a si determinadas medidas se trataron de adoptar, se adoptaron o se mantuvieron en virtud o al amparo de disposiciones del GATT de 1994, aparte del artículo XIX, y no a si son compatibles con esas otras disposiciones.

7.118. Por último, el Grupo Especial señala que la caracterización de las medidas en virtud del artículo 232 en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias fue examinada anteriormente por el grupo especial en el asunto *Estados Unidos - Productos de acero y aluminio (China)*. Como se observa *supra*²⁴⁰, el Grupo Especial recabó las opiniones de las partes sobre las constataciones del informe de ese grupo especial relativas a la aplicabilidad del régimen de salvaguardias de la OMC a las medidas en virtud del artículo 232 y sobre la pertinencia de esas constataciones para el análisis del presente Grupo Especial, en respuesta a lo cual ambas partes subrayaron el deber que incumbe al Grupo Especial en virtud del artículo 11 del ESD. Tras su examen de las medidas en virtud del artículo 232, el Grupo Especial concuerda con las constataciones del grupo especial en el asunto *Estados Unidos - Productos de acero y aluminio (China)* de que "la determinación por los Estados Unidos de la existencia de una amenaza para su seguridad nacional en virtud del artículo 232 es un aspecto central de las medidas por lo que se refiere a su caracterización jurídica como medidas que se trataron de adoptar, se adoptaron o se mantuvieron de conformidad con el artículo XXI del GATT de 1994".²⁴¹ Sobre la base de la interpretación que hace el Grupo Especial del artículo 11.1 c) y la pertinencia de la condición jurídica interna y las notificaciones a la OMC para la caracterización de las medidas al amparo de esa disposición, el Grupo Especial también concuerda con el trato que ese grupo especial dio a las mismas consideraciones.²⁴²

7.119. A la luz de su conclusión de que las medidas en virtud del artículo 232 se trataron de adoptar, se adoptaron o se mantuvieron de conformidad con una disposición del GATT de 1994, aparte del artículo XIX, el Grupo Especial constata que el Acuerdo sobre Salvaguardias no es aplicable a estas medidas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.1 c) de ese Acuerdo. Como se ha señalado *supra*, los derechos previstos en el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, de manera conexa, en el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994, no pueden invocarse con respecto a medidas a las que el Acuerdo sobre Salvaguardias no es aplicable. Por consiguiente, el Grupo Especial constata que el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 no son aplicables a la medida de China relativa a los derechos adicionales.

7.2.3 Conclusión

7.120. Tras haber constatado que el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 no son aplicables a la medida de China relativa a los derechos adicionales, el Grupo Especial constata en consecuencia que la aplicación de los artículos I y II

²³⁷ Memorando del Secretario de Defensa de los Estados Unidos (prueba documental CHN-14), página 1.

²³⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafos 137-138 (donde también se señala que, según este memorando, "las necesidades militares de acero y aluminio [de los Estados Unidos] representan cada una aproximadamente el 3% de la producción [estadounidense]").

²³⁹ Memorando del Secretario de Defensa de los Estados Unidos (prueba documental CHN-14), página 1.

²⁴⁰ Véase la sección 1.3.1 *supra*.

²⁴¹ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Productos de acero y aluminio (China)*, párrafo 7.96.

²⁴² Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Productos de acero y aluminio (China)*, párrafo 7.83, nota 383 y párrafo 7.96.

del GATT de 1994 no está suspendida en relación con esta medida. Por consiguiente, el Grupo Especial procederá a examinar sucesivamente las alegaciones de los Estados Unidos al amparo de los artículos I y II del GATT de 1994.

7.3 Alegación de los Estados Unidos al amparo del artículo I.1 del GATT de 1994

7.3.1 Principales argumentos de las partes

7.3.1.1 Estados Unidos

7.121. Los Estados Unidos aducen que la medida relativa a los derechos adicionales es incompatible con el artículo I.1 del GATT de 1994 porque no otorga a determinados productos de los Estados Unidos una ventaja concedida por China a los productos similares originarios de otros países.²⁴³ A juicio de los Estados Unidos, una medida es incompatible con el artículo I.1 del GATT de 1994 si: a) está abarcada por el artículo I.1; b) las importaciones de que se trata son productos similares en el sentido del artículo I.1; c) la medida impugnada confiere una "ventaja, favor, privilegio o inmunidad" a un producto originario de (o destinado a) otro país; y d) esa "ventaja, favor, privilegio o inmunidad" no se hace extensiva, "inmediata" e "incondicionalmente" a las importaciones de que se trata.²⁴⁴ Según los Estados Unidos, la medida de China relativa a los derechos adicionales satisface estos cuatro elementos.²⁴⁵

7.122. Con respecto al primer elemento, los Estados Unidos sostienen que la medida relativa a los derechos adicionales está "expresamente abarcada por el texto" del artículo I.1.²⁴⁶ Esto se debe a que el artículo I.1 del GATT es aplicable a los "derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o en relación con ellas", expresión que incluiría los derechos adicionales en litigio en la presente diferencia.²⁴⁷ Los Estados Unidos señalan además que el artículo I.1 es aplicable tanto a los derechos que se han consolidado como parte de la lista de un Miembro en virtud del artículo II del GATT de 1994 como a los derechos no consolidados, así como a los derechos fijados por debajo de un tipo consolidado.²⁴⁸ Por tanto, los Estados Unidos consideran que el artículo I.1 exige a un Miembro de la OMC que aplique un tipo del derecho inferior al tipo consolidado a las importaciones procedentes de algunos Miembros de la OMC que aplique ese mismo tipo del derecho a las importaciones de productos similares procedentes de todos los Miembros de la OMC.²⁴⁹

7.123. Con respecto al segundo elemento, los Estados Unidos aducen que "cada producto [de los Estados Unidos] sujeto a la medida de China es 'similar' a un producto procedente de otros países no sujeto a los derechos adicionales en el sentido del artículo I.1".²⁵⁰ Los Estados Unidos recuerdan que, en diferencias anteriores, los órganos resolutorios de la OMC han constatado que, cuando la única distinción entre dos conjuntos de productos es el país de origen, cabe presumir que los dos conjuntos son productos similares.²⁵¹ A juicio de los Estados Unidos, la medida de China discrimina contra los productos estadounidenses exclusivamente sobre la base del origen, dejando sin modificar el tipo de derecho aplicable a los mismos productos originarios de otros países, con inclusión de todos los demás Miembros de la OMC.²⁵² Por consiguiente, los Estados Unidos consideran que el elemento del artículo I.1 relativo al producto similar se cumple.²⁵³

7.124. Pasando al tercer elemento, los Estados Unidos sostienen que la medida relativa a los derechos adicionales confiere una ventaja a los productos similares de otros Miembros porque impone derechos adicionales a determinados productos de los Estados Unidos, sin modificar el tipo

²⁴³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 33.

²⁴⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 34 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.86).

²⁴⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 34.

²⁴⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 35.

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 36 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial del GATT, *España - Café sin tostar*, adoptado el 11 de junio de 1981, IBDD 35S/245).

²⁴⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 36.

²⁵⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 38.

²⁵¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 39-40 (donde se hace referencia a los informes de los Grupos Especiales, *Indonesia - Automóviles*, párrafo 14.113, *China - Publicaciones y productos audiovisuales*, párrafo 7.1446, y *Canadá - Automóviles*, párrafo 10.74).

²⁵² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 38 y 41.

²⁵³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 41.

del derecho aplicable a los productos procedentes de todos los demás países, incluidos todos los demás Miembros de la OMC.²⁵⁴ Observando que grupos especiales anteriores del GATT y de la OMC han interpretado el término "ventaja" de manera amplia, los Estados Unidos aducen que aplicar un tipo del derecho inferior claramente constituye una ventaja en el sentido del artículo I.1.²⁵⁵ En particular, los Estados Unidos consideran que, al aplicar un tipo del derecho inferior a los productos similares de otros países en comparación con los productos de los Estados Unidos, la medida relativa a los derechos adicionales otorga a los primeros "oportunidades más favorables de competir", o "afecta a la relación competitiva" entre dos grupos de productos, confiriendo así una "ventaja" en el sentido del artículo I.1.²⁵⁶

7.125. Por último, pasando al cuarto elemento, los Estados Unidos aducen que la ventaja conferida por la medida relativa a los derechos adicionales no se "concede inmediata e incondicionalmente" a los productos similares procedentes de los Estados Unidos. Para los Estados Unidos, la medida relativa a los derechos adicionales no confiere a los productos estadounidenses la "ventaja" de los aranceles inferiores aplicados a los productos no estadounidenses "de inmediato", y es por lo tanto incompatible con este elemento del artículo I.1.²⁵⁷

7.3.1.2 China

7.126. China no niega que, si se evalúa "de manera aislada" con respecto a sus tipos arancelarios generales de la nación más favorecida (NMF), la medida relativa a los derechos adicionales impone derechos que "exceden de los tipos NMF aplicados".²⁵⁸ Sin embargo, China aduce que la medida relativa a los derechos adicionales no es incompatible con el artículo I.1 del GATT de 1994 porque se adoptó "de conformidad con" el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y es "compatible" con él.²⁵⁹ Por consiguiente, a juicio de China, la obligación de trato NMF contenida en el artículo I.1 del GATT de 1994 ha sido "debidamente suspendida y no se ha infringido".²⁶⁰

7.3.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.127. La cuestión que el Grupo Especial tiene ante sí es si, como alegan los Estados Unidos, la medida relativa a los derechos adicionales es incompatible con el artículo I.1 del GATT de 1994. China ha respondido a la alegación de los Estados Unidos aduciendo que el artículo I.1 está "suspendido" con respecto a la medida relativa a los derechos adicionales y, por consiguiente, no se ha infringido. China no niega que la medida relativa a los derechos adicionales impone a los productos estadounidenses derechos que exceden de los aplicados a productos similares procedentes de los demás Miembros de la OMC. China tampoco ha abordado ninguno de los argumentos específicos planteados por los Estados Unidos en apoyo de su posición de que la medida relativa a los derechos adicionales cumple los cuatro requisitos de incompatibilidad con el artículo I.1 articulados en esa disposición.

7.128. El Grupo Especial ha concluido, en la sección anterior del presente informe, que el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 y el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias no son aplicables a la medida relativa a los derechos adicionales. El Grupo Especial ha constatado asimismo que, en consecuencia, la aplicación de los artículos I y II del GATT de 1994 no está suspendida en relación con esta medida. Así pues, el argumento de China de que la medida relativa a los derechos adicionales no es incompatible con el artículo I.1 porque la aplicación de esa disposición está suspendida debe rechazarse.

7.129. En ausencia de cualquier otra argumentación por parte de China en cuanto a la compatibilidad de la medida relativa a los derechos adicionales con el artículo I.1 del GATT de 1994, el Grupo Especial considera que la alegación de los Estados Unidos al amparo del artículo I.1 no se discute. No obstante, de acuerdo con su deber de hacer una evaluación objetiva del asunto que se

²⁵⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 42.

²⁵⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 43 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial del GATT, *Estados Unidos - Calzado distinto del de caucho*, adoptado el 19 de junio de 1992, IBDD 39S/128, párrafo 69, y al informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.340).

²⁵⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 43 y 45.

²⁵⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 46 y 47.

²⁵⁸ Respuesta de China a la pregunta 20 del Grupo Especial, párrafo 43.

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ *Ibid.*

le ha sometido establecido en el artículo 11 del ESD, el Grupo Especial no puede limitarse a aceptar los argumentos de los Estados Unidos sin mayor análisis. Antes bien, el Grupo Especial debe cerciorarse de si los Estados Unidos han acreditado *prima facie* que la medida relativa a los derechos adicionales es incompatible con el artículo I.1 del GATT de 1994.²⁶¹ Con ese fin, el Grupo Especial comienza su análisis con el texto de la disposición pertinente.

7.3.2.1 Criterio jurídico aplicable

7.130. El artículo I.1 del GATT de 1994 dispone lo siguiente:

Con respecto a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación con ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos efectuadas en concepto de pago de importaciones o exportaciones, con respecto a los métodos de exacción de tales derechos y cargas, con respecto a todos los reglamentos y formalidades relativos a las importaciones y exportaciones, y con respecto a todas las cuestiones a que se refieren los párrafos 2 y 4 del artículo III*, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.

7.131. El artículo I.1 prohíbe, con respecto a las medidas comprendidas en su ámbito de aplicación, la discriminación entre productos similares originarios de distintos países o a ellos destinados. Se ha interpretado que la obligación de conceder el trato NMF establecida en el artículo I.1 protege las expectativas de igualdad de oportunidades de competencia para los productos importados similares procedentes de cualquier Miembro.²⁶²

7.132. Para establecer que una medida es incompatible con el artículo I.1, un reclamante debe demostrar que: a) la medida en litigio está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo I.1; b) los productos importados en cuestión son productos similares en el sentido del artículo I.1; c) la medida confiere una "ventaja, favor, privilegio o inmunidad" a cualquier producto originario del territorio de cualquier país; y d) la ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedida no se concede "inmediata" e "incondicionalmente" a los productos similares originarios de los territorios de todos los Miembros.²⁶³ El Grupo Especial examinará si los Estados Unidos han demostrado que la medida relativa a los derechos adicionales satisface estos cuatro elementos.

7.3.2.2 La cuestión de si la medida relativa a los derechos adicionales es incompatible con el artículo I.1 del GATT de 1994

7.133. El artículo I.1 del GATT de 1994 es aplicable, entre otras cosas, a los "derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o en conexión con ellas". El Grupo Especial entiende que la expresión "derechos de aduana" se refiere a las cargas sobre los productos que se incurren en el momento de la importación o la exportación y en virtud de las mismas.²⁶⁴

7.134. En el aviso relativo a la aplicación se describen los derechos adicionales como "tipo[s] arancelario[s] adicional[es]" que son aplicables además de los "tipos arancelarios de base aplicados vigentes".²⁶⁵ Se afirma que los tipos arancelarios adicionales son aplicables a determinados productos "importados" específicos.²⁶⁶ Además, fue publicado formalmente por la Comisión Arancelaria del Consejo de Estado. Tomados conjuntamente, el Grupo Especial considera que estos hechos son suficientes para establecer que la medida impone derechos que están comprendidos en el ámbito de la frase "derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o en relación con ellas". Por consiguiente, el Grupo Especial considera que la medida está sujeta a las prescripciones del artículo I.1.

²⁶¹ Véanse, por ejemplo, los informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Aves de corral (China)*, párrafo 7.445; *Arabia Saudita - DPI*, párrafo 7.40; y *China - Contingentes arancelarios*, párrafo 7.21.

²⁶² Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Productos de acero y aluminio (China)*, párrafo 7.51.

²⁶³ Informes del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.86.

²⁶⁴ Informes del Órgano de Apelación, *China - Partes de automóviles*, párrafo 158.

²⁶⁵ Aviso relativo a la aplicación (prueba documental USA-1), párrafos 1, 2 y 4.

²⁶⁶ Aviso relativo a la aplicación (prueba documental USA-1).

7.135. Con respecto a la cuestión de si los productos de que se trata son similares en el sentido del artículo I.1, los órganos resolutorios de la OMC han mantenido constantemente que, cuando una medida establece una distinción entre productos basada exclusivamente en su origen, cabe presumir la similitud entre esos productos.²⁶⁷ La medida relativa a los derechos adicionales aplica derechos adicionales exclusivamente a productos "originarios de los Estados Unidos".²⁶⁸ Por consiguiente, establece una distinción entre productos únicamente sobre la base del origen, es decir, si son originarios de los Estados Unidos o de cualquier otro país. Por lo tanto, el Grupo Especial constata que cabe presumir que los productos estadounidenses sujetos a los derechos adicionales son similares a los productos equivalentes procedentes de otros países que no están sujetos a la medida relativa a los derechos adicionales.

7.136. La medida relativa a los derechos adicionales aplica "tipos arancelarios adicionales" a determinados productos originarios de los Estados Unidos, pero no aumenta los aranceles aplicables a productos similares originarios de ningún otro país. De hecho, esto significa que los productos procedentes de los demás países están sujetos a un tipo arancelario más bajo que los productos similares originarios de los Estados Unidos. A juicio del Grupo Especial, los tipos arancelarios inferiores constituyen una "ventaja" en el sentido del artículo I.1 del GATT de 1994, porque crean oportunidades de importación más favorables y afectan por tanto a la relación de competencia entre esos productos que se benefician de los tipos arancelarios inferiores y los que están sujetos a tipos arancelarios superiores.²⁶⁹

7.137. Por último, puesto que la medida relativa a los derechos adicionales aplica tipos arancelarios adicionales únicamente a los productos originarios de los Estados Unidos, no concede la ventaja de los tipos arancelarios inferiores "inmediata e incondicionalmente" a esos productos.

7.138. Por consiguiente, el Grupo Especial constata que los Estados Unidos han demostrado que la medida relativa a los derechos adicionales es incompatible con el artículo I.1 del GATT de 1994 porque, con respecto a los derechos de aduana impuestos a las importaciones o en relación con ellas, no concede una ventaja conferida a productos similares originarios de otros países inmediata e incondicionalmente a los productos originarios de los Estados Unidos.

7.3.3 Conclusión

7.139. Por los motivos expuestos *supra*, el Grupo Especial concluye que la medida relativa a los derechos adicionales es incompatible con el artículo I.1 del GATT de 1994 porque, con respecto a los derechos de aduana impuestos a las importaciones o en relación con ellas, no concede una ventaja conferida a productos originarios de fuera de los Estados Unidos inmediata e incondicionalmente a los productos originarios de los Estados Unidos.

7.4 Alegación de los Estados Unidos al amparo de los artículos II.1 a) y II.1 b) del GATT de 1994

7.4.1 Principales argumentos de las partes

7.4.1.1 Estados Unidos

7.140. Los Estados Unidos alegan que la medida de China relativa a los derechos adicionales es incompatible con los artículos II.1 a) y II.1 b) del GATT de 1994 porque impone derechos a los productos originarios de los Estados Unidos que exceden del tipo consolidado de China y otorga un trato menos favorable a esos productos.²⁷⁰ Observando que una medida que infringe el

²⁶⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Servicios financieros*, párrafo 6.36. Véanse también los informes de los Grupos Especiales, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.355; y *Estados Unidos - Aves de corral (China)*, párrafos 7.424-7.432.

²⁶⁸ Aviso relativo a la aplicación (prueba documental USA-1), párrafos 1 y 2.

²⁶⁹ El Grupo Especial señala que, en el asunto *Canadá - Automóviles*, el Órgano de Apelación constató que una exención de los derechos de importación aplicada a los productos de algunos Miembros pero no de otros era incompatible con el artículo I.1 del GATT de 1994. Véase el informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Automóviles*, párrafos 80 y 81. De manera similar, la medida relativa a los derechos adicionales exime de hecho a los productos originarios de fuera de los Estados Unidos de los "tipos arancelarios adicionales" aplicados a los productos originarios de los Estados Unidos.

²⁷⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 51.

artículo II.1 b) es necesariamente incompatible también con el artículo II.1 a), los Estados Unidos desarrollan en primer lugar su alegación al amparo del artículo II.1 b).²⁷¹

7.141. A juicio de los Estados Unidos, una medida infringe el artículo II.1 b) del GATT de 1994 cuando tiene por resultado la imposición de derechos que exceden de los derechos establecidos en la lista del Miembro de que se trata.²⁷² Según los Estados Unidos, puesto que el artículo II.1 b) abarca tanto los "derechos de aduana propiamente dichos" como "los demás derechos o cargas"²⁷³, "carece de importancia desde un punto de vista jurídico" si los derechos adicionales constituyen "derechos de aduana propiamente dichos" o "demás derechos o cargas" porque, sea cual sea la caracterización, los derechos exceden de los tipos de China consolidados en su Lista.²⁷⁴ No obstante, aduciendo que los "derechos de aduana propiamente dichos" normalmente guardan relación con el valor o el volumen de los productos importados, mientras que los "demás derechos o cargas" constituyen una categoría residual que incluye cualesquiera responsabilidades financieras resultantes de la importación de productos que no reúnen las condiciones para considerarse "derechos de aduana propiamente dichos", los Estados Unidos sostienen que la medida relativa a los derechos adicionales parece imponer "derechos de aduana propiamente dichos".²⁷⁵

7.142. Los Estados Unidos sostienen que, con respecto a 123 de las 128 líneas arancelarias abarcadas por la medida relativa a los derechos adicionales²⁷⁶, China impone "derechos de aduana propiamente dichos" que exceden de los compromisos consolidados contenidos en su Lista, y en consecuencia infringe el artículo II.1 b).²⁷⁷ Subsidiariamente, los Estados Unidos sostienen que, si el Grupo Especial constatará que la medida relativa a los derechos adicionales impone "demás derechos o cargas", la medida es incompatible con el artículo II.1 b) porque los derechos impuestos por la medida relativa a los derechos adicionales no están reflejados en la Lista de concesiones de China.²⁷⁸

7.143. Pasando al artículo II.1 a) del GATT de 1994, los Estados Unidos aducen que "el artículo II.1 b) prohíbe el tipo de medidas que son igualmente incompatibles con el artículo II.1 a)", y sostienen en consecuencia que, al haber establecido la incompatibilidad de la medida relativa a los derechos adicionales con el artículo II.1 b), los Estados Unidos también han demostrado que la medida es incompatible con el artículo II.1 a).²⁷⁹ Los Estados Unidos concluyen que, al imponer derechos que exceden de sus tipos consolidados a los productos originarios de los Estados Unidos, China consiguientemente ha concedido un trato menos favorable a esos productos y ha infringido también el artículo II.1 a).²⁸⁰

7.4.1.2 China

7.144. China sostiene que la medida relativa a los derechos adicionales no es incompatible con los artículos II.1 a) o II.1 b) porque la medida fue "adoptada de conformidad con" el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y es "compatible con" él y, por consiguiente, "las concesiones de China en virtud del artículo II del GATT de 1994 [fueron] debidamente suspendidas y no se infringieron".²⁸¹ Sin embargo, China no ha negado que la medida relativa a los derechos adicionales impone derechos que exceden de los consolidados en su Lista.²⁸² Por último, China observa que "no se opone a la

²⁷¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 55.

²⁷² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 54.

²⁷³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 58-59.

²⁷⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 59.

²⁷⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 60 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafos 7.79-7.85).

²⁷⁶ En su primera comunicación escrita, los Estados Unidos adujeron que la medida relativa a los derechos adicionales dio como resultado la imposición de derechos que exceden de los tipos consolidados de China con respecto a la totalidad de las 128 líneas arancelarias abarcadas por la medida. Sin embargo, en respuesta a una pregunta del Grupo Especial, los Estados Unidos aclararon que la medida relativa a los derechos adicionales solo da como resultado derechos superiores para 123 de las 128 líneas arancelarias (respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 12 del Grupo Especial, párrafos 22-23; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 20).

²⁷⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 61.

²⁷⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 62.

²⁷⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 65 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Textiles y prendas de vestir*, párrafos 45 y 47).

²⁸⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 66.

²⁸¹ Respuesta de China a la pregunta 22 del Grupo Especial, párrafo 46.

²⁸² El Grupo Especial señala que China formuló argumentos sobre la inclusión por los Estados Unidos de determinados "otros derechos adicionales" en su cálculo del total de los derechos aplicados a determinadas líneas arancelarias abarcadas por la medida relativa a los derechos adicionales. Primera comunicación escrita

tesis general de que una infracción del artículo II.1 b) daría como resultado una infracción del artículo II.1 a)".²⁸³

7.4.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

7.145. La cuestión que el Grupo Especial tiene ante sí es si, como alegan los Estados Unidos, la medida relativa a los derechos adicionales es incompatible con los artículos II.1 a) y II.1 b) del GATT de 1994. China ha respondido a la alegación de los Estados Unidos aduciendo que el artículo II del GATT de 1994 está "suspendido" con respecto a la medida relativa a los derechos adicionales y, en consecuencia, no se ha infringido. China no niega que la medida relativa a los derechos adicionales impone de hecho derechos a los productos originarios de los Estados Unidos que exceden de los consolidados en su Lista, contrariamente a lo dispuesto en el artículo II.1 b) del GATT de 1994. China tampoco ha negado que una infracción del artículo II.1 b) dé necesariamente como resultado una infracción consiguiente del artículo II.1 a).

7.146. El Grupo Especial ya ha concluido que el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 y el artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias no son aplicables a la medida relativa a los derechos adicionales. Además, el Grupo Especial ha constatado que, en consecuencia, la aplicación de los artículos I y II del GATT de 1994 no está suspendida en relación con esta medida.²⁸⁴ Por lo tanto, el Grupo Especial ya ha abordado y rechazado el argumento de China de que la medida relativa a los derechos adicionales no es incompatible con el artículo II del GATT de 1994 porque la aplicación de esa disposición está suspendida.

7.147. En ausencia de cualquier otra argumentación por parte de China en cuanto a la compatibilidad de la medida relativa a los derechos adicionales con el artículo II del GATT de 1994, el Grupo Especial considera que la alegación de los Estados Unidos al amparo de esa disposición no se discute. No obstante, de acuerdo con su deber de hacer una evaluación objetiva del asunto que se le ha sometido establecido en el artículo 11 del ESD, el Grupo Especial no puede limitarse a aceptar los argumentos de los Estados Unidos sin mayor análisis. Antes bien, como se señala *supra*²⁸⁵, el Grupo Especial debe cerciorarse de si los Estados Unidos han acreditado *prima facie* que la medida relativa a los derechos adicionales es incompatible con el artículo II del GATT de 1994.²⁸⁶ Con ese fin, el Grupo Especial comienza su análisis con el texto de las disposiciones pertinentes.

7.4.2.1 Criterio jurídico aplicable

7.148. Los artículos II.1 a) y II.1 b) del GATT de 1994 disponen lo siguiente:

a) Cada parte contratante concederá al comercio de las demás partes contratantes un trato no menos favorable que el previsto en la parte apropiada de la lista correspondiente anexa al presente Acuerdo.

b) Los productos enumerados en la primera parte de la lista relativa a una de las partes contratantes, que son productos de los territorios de otras partes contratantes, no estarán sujetos -al ser importados en el territorio a que se refiera esta lista y teniendo en cuenta las condiciones o cláusulas especiales establecidas en ella- a derechos de aduana propiamente dichos que excedan de los fijados en la lista. Dichos productos estarán también exentos de todos los demás derechos o cargas de cualquier clase aplicados a la importación o con motivo de 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.

de China, párrafos 155-157. En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, los Estados Unidos confirmaron que no solicitaban constataciones sobre esos "otros derechos adicionales", y aclararon que su alegación al amparo de los artículos II.1 a) y II.1 b) solo se refiere a 123 de las 128 líneas arancelarias. Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 12 del Grupo Especial, párrafo 21; y párrafo 2.11. *supra*.

²⁸³ Respuesta de China a la pregunta 22 del Grupo Especial, párrafo 46.

²⁸⁴ Véase el párrafo 7.120. *supra*.

²⁸⁵ Véase el párrafo 7.129. *supra*.

²⁸⁶ Véanse, por ejemplo, los informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Aves de corral (China)*, párrafo 7.445; *Arabia Saudita - DPI*, párrafo 7.40; y *China - Contingentes arancelarios*, párrafo 7.21.

7.149. Por su parte, el Entendimiento relativo a la interpretación del párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994 dispone en su parte pertinente lo siguiente:

Los Miembros convienen en lo siguiente:

1. Con objeto de asegurar la transparencia de los derechos y obligaciones legales dimanantes del párrafo 1 b) del artículo II, la naturaleza y el nivel de cualquiera de los "demás derechos o cargas" percibidos sobre las partidas arancelarias consolidadas, a que se refiere la citada disposición, se registrarán en las Listas de concesiones anexas al GATT de 1994, en el lugar correspondiente a la partida arancelaria a que se apliquen. Queda entendido que este registro no modifica el carácter jurídico de los "demás derechos o cargas".

7.150. Por consiguiente, el artículo II.1 a) del GATT de 1994 prohíbe que un Miembro someta a las importaciones a un trato menos favorable que el previsto en su lista.²⁸⁷ La primera frase del artículo II.1 b) del GATT de 1994 prohíbe además la imposición de derechos de aduana propiamente dichos que excedan de los tipos fijados en la lista de un Miembro.²⁸⁸ Al evaluar si una medida es incompatible con esta frase, un grupo especial debe determinar a) el trato otorgado a los productos en cuestión en la lista del Miembro; b) el trato otorgado a los productos en cuestión de conformidad con la medida en litigio; y c) si la medida en litigio da lugar a la imposición de derechos y condiciones sobre los productos en cuestión que excedan de los previstos en la lista.²⁸⁹ La segunda frase del artículo II.1 b) también prohíbe que se apliquen demás derechos o cargas de cualquier clase a la importación o con motivo de esta que excedan de los aplicados en la fecha de entrada en vigor del GATT de 1994 (o de los que, como consecuencia directa y obligatoria de la legislación vigente en esa fecha, hayan de ser aplicados ulteriormente).²⁹⁰ Según el Entendimiento relativo a la interpretación del párrafo 1 b) del artículo II, la naturaleza y el nivel de cualquiera de los "demás derechos o cargas" se registrarán en la lista de un Miembro.²⁹¹

7.151. Por consiguiente, una medida que es incompatible con el artículo II.1 b) del GATT de 1994 será necesariamente incompatible también con el artículo II.1 a). Esto se debe a que la imposición por un Miembro de derechos que excedan de los tipos consolidados en su lista constituye un "trato menos favorable" en el sentido del artículo II.1 a).²⁹² En consecuencia, el Grupo Especial empezará su análisis examinando la alegación de los Estados Unidos al amparo del artículo II.1 b) del GATT de 1994.

7.4.2.2 La cuestión de si la medida de China relativa a los derechos adicionales es incompatible con el artículo II.1 b) del GATT de 1994

7.152. El artículo II.1 b) del GATT de 1994 prohíbe la imposición tanto de "derechos de aduana propiamente dichos" que excedan de los previstos en la lista de un Miembro como de "demás derechos o cargas" no registrados en la lista de un Miembro. Por lo tanto, la primera cuestión a la que se enfrenta el Grupo Especial es si los derechos impuestos por la medida de China relativa a los derechos adicionales están comprendidos en el ámbito de una de esas categorías.

7.153. Los Estados Unidos consideran que los derechos adicionales impuestos por la medida en litigio son "derechos de aduana propiamente dichos".²⁹³ Aunque la expresión "derechos de aduana propiamente dichos" no se define en el artículo II del GATT de 1994, órganos resolutorios anteriores de la OMC han declarado que es probable que un derecho constituya un "derecho de aduana propiamente dicho" cuando surge o nace "debido a la importación del producto en el momento

²⁸⁷ Véanse los informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Textiles y prendas de vestir*, párrafo 45; y *Colombia - Textiles*, párrafo 5.34.

²⁸⁸ Véanse los informes del Órgano de Apelación, *India - Derechos de importación adicionales*, párrafo 150; y *Colombia - Textiles*, párrafo 5.35.

²⁸⁹ Informes del Grupo Especial, *CE - Trozos de pollo*, párrafo 7.65.

²⁹⁰ Véanse el informe del Órgano de Apelación, *India - Derechos de importación adicionales*, párrafo 151; y el informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafo 7.78.

²⁹¹ Véase el informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafo 7.78. Véase también el informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafos 7.84-7.90.

²⁹² Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Textiles y prendas de vestir*, párrafo 47.

²⁹³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 60.

mismo en que entra en el territorio de otro Miembro"²⁹⁴, de manera que puede caracterizarse como un derecho "sobre" la importación.²⁹⁵

7.154. El Grupo Especial ya ha señalado²⁹⁶ que en el aviso relativo a la aplicación se describen los derechos adicionales como "tipo[s] arancelario[s] adicional[es]" que son aplicables "adicionalmente" a los "tipos arancelarios de base aplicados vigentes"²⁹⁷, y se declara que los tipos arancelarios adicionales son aplicables a determinados productos "importados" específicos.²⁹⁸ El Grupo Especial también ha señalado que el aviso relativo a la aplicación fue publicado formalmente por la Comisión Arancelaria del Consejo del Estado.²⁹⁹

7.155. El Grupo Especial considera que estas características indican que los derechos impuestos por la medida relativa a los derechos adicionales son "derechos de aduana propiamente dichos" a los efectos del artículo II.1 b) del GATT de 1994.³⁰⁰ En tanto en cuanto los derechos adicionales son "adicionales a" los "tipos arancelarios de base aplicados vigentes" sobre los "productos importados"³⁰¹, el Grupo Especial entiende que los derechos surgen o nacen debido a la importación y en el momento mismo de la importación de los productos identificados en el aviso relativo a la aplicación. En este sentido, son derechos "sobre" la importación de esos productos.

7.156. Tras haber determinado que los derechos impuestos por la medida relativa a los derechos adicionales constituyen "derechos de aduana propiamente dichos", el Grupo Especial pasa ahora a evaluar si esos derechos "exceden" de los tipos previstos en la Lista de China. Los Estados Unidos han presentado pruebas en las que se comparan, con respecto a las 128 líneas arancelarias abarcadas por la medida relativa a los derechos adicionales, los tipos consolidados en la Lista de China y el trato arancelario otorgado a los productos pertinentes, resultante de la combinación de los tipos arancelarios NMF de China y los derechos adicionales.³⁰² Cuando el Grupo Especial la invitó a formular observaciones sobre estas pruebas, China no cuestionó la exactitud de la información facilitada por los Estados Unidos.³⁰³ Tras haber examinado detenidamente las pruebas no controvertidas presentadas por los Estados Unidos, el Grupo Especial constata que establecen que China aplica derechos de aduana propiamente dichos que exceden de los previstos en su Lista con respecto a 123 de las 128 líneas arancelarias abarcadas por la medida relativa a los derechos adicionales.³⁰⁴

7.157. Por consiguiente, el Grupo Especial constata que los Estados Unidos han demostrado que la medida relativa a los derechos adicionales es incompatible con el artículo II.1 b) del GATT de 1994 porque da como resultado la imposición a 123 líneas arancelarias de derechos de aduana propiamente dichos que exceden de los tipos consolidados previstos en la Lista de China.

²⁹⁴ Informes del Grupo Especial, *China - Partes de automóviles*, párrafo 7.184.

²⁹⁵ Informes del Órgano de Apelación, *China - Partes de automóviles*, párrafo 158.

²⁹⁶ Véase el párrafo 7.134. *supra*.

²⁹⁷ Aviso relativo a la aplicación (prueba documental USA-1), párrafos 1, 2 y 4.

²⁹⁸ Aviso relativo a la aplicación (prueba documental USA-1).

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ La relación exacta entre las expresiones "derechos de aduana" en el artículo I.1 del GATT de 1994 y "derechos de aduana propiamente dichos" en el artículo II.1 b) del GATT de 1994 no ha sido examinada por las partes, y el Grupo Especial no considera necesario abordar esta cuestión para resolver la diferencia que tiene ante sí.

³⁰¹ Aviso relativo a la aplicación (prueba documental USA-1), párrafos 1, 2 y 4.

³⁰² United States' Table Presenting Tariff Lines and Bound Rates Affected By the Chinese Measure (2018) (prueba documental USA-14); United States' Table Presenting Tariff Lines and Bound Rates Affected By the Chinese Measure (2019) (prueba documental USA-15); United States' Table Presenting Tariff Lines and Bound Rates Affected By the Chinese Measure (2018) Without Other Additional Duties (prueba documental USA-17); y United States' Table Presenting Tariff Lines and Bound Rates Affected By the Chinese Measure (2019) Without Other Additional Duties (prueba documental USA-18). El Grupo Especial señala que en las pruebas documentales USA-14 y USA-15 también se identifican otros derechos aplicables a las líneas arancelarias de que se trata. Sin embargo, puesto que los Estados Unidos han confirmado que no solicitan constataciones sobre esos otros derechos, el Grupo Especial los excluye de su análisis. Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 12 del Grupo Especial, párrafo 21.

³⁰³ Respuesta de China a la pregunta 23 del Grupo Especial, párrafo 47.

³⁰⁴ Las cinco líneas arancelarias a las que China no impone derechos de aduana propiamente dichos que exceden de los previstos en su Lista son: 08028000, 08029090, 08044000, 08104000 y 08109030.

7.4.2.3 La cuestión de si la medida relativa a los derechos adicionales es incompatible con el artículo II.1 a) del GATT de 1994

7.158. Como se señala *supra*, cuando una medida infringe el artículo II.1 b) del GATT de 1994, también es necesariamente incompatible con el artículo II.1 a). Esto se debe a que, cuando un Miembro impone derechos o cargas a las importaciones que exceden de los previstos en su lista, *ipso facto* otorga a esas importaciones un trato menos favorable que el previsto en su lista.³⁰⁵

7.159. Tras haber constatado que los Estados Unidos han demostrado que la medida relativa a los derechos adicionales es incompatible con el artículo II.1 b) del GATT de 1994 porque impone a 123 líneas arancelarias derechos de aduana propiamente dichos que exceden de los tipos consolidados previstos en la Lista de China, el Grupo Especial constata asimismo que los Estados Unidos han demostrado que la medida relativa a los derechos adicionales es incompatible con el artículo II.1 a) del GATT de 1994 porque otorga a esas importaciones un trato menos favorable que el previsto en la Lista de China.

7.4.3 Conclusión

7.160. Por las razones expuestas *supra*, el Grupo Especial constata que la medida relativa a los derechos adicionales es incompatible con los artículos II.1 a) y II.1 b) del GATT de 1994.

8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

8.1. Por las razones expuestas en el presente informe, el Grupo Especial concluye lo siguiente:

- a. El artículo 8.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.3 a) del GATT de 1994 no son aplicables a la medida de China relativa a los derechos adicionales. Por consiguiente, la aplicación de los artículos I y II del GATT de 1994 no está suspendida en relación con esa medida.
- b. En relación con la alegación de los Estados Unidos al amparo del artículo I.1 del GATT de 1994:
 - i. La medida de China relativa a los derechos adicionales es incompatible con el artículo I.1 del GATT de 1994 porque, con respecto a los derechos de aduana impuestos a las importaciones o en relación con ellas, no concede una ventaja conferida a productos originarios de fuera de los Estados Unidos inmediata e incondicionalmente a los productos originarios de los Estados Unidos.
- c. En relación con las alegaciones de los Estados Unidos al amparo de los artículos II.1 a) y II.1 b) del GATT de 1994:
 - i. La medida de China relativa a los derechos adicionales es incompatible con el artículo II.1 b) del GATT de 1994 porque da como resultado la imposición a 123 líneas arancelarias de derechos de aduana propiamente dichos que exceden de los tipos consolidados previstos en la Lista de China.
 - ii. La medida de China relativa a los derechos adicionales es incompatible con el artículo II.1 a) del GATT de 1994 porque impone a las importaciones originarias de los Estados Unidos derechos de aduana propiamente dichos que exceden de los previstos en la Lista de China, por lo que otorga a esas importaciones un trato menos favorable que el previsto en la Lista de China.

8.2. Con arreglo al artículo 3.8 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. El Grupo Especial concluye que, en tanto en cuanto la medida de China relativa a los derechos adicionales es incompatible con determinadas disposiciones del GATT de 1994, ha anulado o menoscabado ventajas resultantes para los Estados Unidos de dicho Acuerdo.

³⁰⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Textiles y prendas de vestir*, párrafo 47.

8.3. De conformidad con el artículo 19.1 del ESD, el Grupo Especial recomienda que China ponga su medida incompatible con la OMC en conformidad con las obligaciones que le corresponden en virtud del GATT de 1994.
