



UNIÓN EUROPEA - MEDIDAS DE SALVAGUARDIA SOBRE DETERMINADOS PRODUCTOS DE ACERO (DS595)

INFORME DEL GRUPO ESPECIAL

ÍNDICE

1 INTRODUCCIÓN	12
1.1 Reclamación presentada por Turquía.....	12
1.2 Establecimiento y composición del Grupo Especial	12
1.3 Actuaciones del Grupo Especial	12
2 ELEMENTOS DE HECHO: LAS MEDIDAS EN LITIGIO	14
3 SOLICITUDES DE CONSTATAACIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES.....	15
4 ARGUMENTOS DE LAS PARTES	15
5 ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS	15
6 REEXAMEN INTERMEDIO	16
7 CONSTATAACIONES.....	16
7.1 Las medidas respecto de las cuales el Grupo Especial formulará constataciones	16
7.2 Cobertura de productos.....	17
7.2.1 Prescripciones aplicables del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1, 3.1, 4.1 c), 4.2 a), 4.2 b) y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.....	19
7.2.2 La cuestión de si Turquía ha establecido que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1, 3.1, 4.1 c), 4.2 a), 4.2 b) y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a la cobertura de productos	22
7.2.2.1 La supuesta discordancia entre los productos a los que la Comisión Europea aplicó una salvaguardia y los productos respecto de los cuales la Comisión Europea investigó la existencia de las circunstancias y condiciones necesarias	23
7.2.2.1.1 Artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.....	24
7.2.2.1.2 Artículos 4.1 c), 4.2 a) y 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias	30
7.2.2.2 La supuesta incompatibilidad interna en el enfoque adoptado respecto de la cobertura de productos.....	31
7.3 Evolución imprevista de las circunstancias	33
7.3.1 Las prescripciones aplicables del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994.....	33
7.3.2 La cuestión de si Turquía ha establecido que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 con respecto a la evolución imprevista de las circunstancias.....	36
7.3.2.1 La cuestión de si la Comisión Europea no identificó una evolución imprevista de las circunstancias.....	36
7.3.2.2 La cuestión de si la evolución de las circunstancias no fue imprevista	38
7.3.2.3 La cuestión de si la Comisión Europea no estableció que el aumento de las importaciones fue "consecuencia de" la evolución imprevista de las circunstancias	44
7.3.2.3.1 La cuestión de si la Comisión Europea no hizo lo suficiente para establecer el modo en que la evolución imprevista de las circunstancias había tenido como consecuencia el aumento de las importaciones en la Unión Europea	44
7.3.2.3.2 La evolución imprevista de las circunstancias relacionada con el acero en general.....	53
7.3.2.3.3 La fecha de las medidas del artículo 232	53
7.3.2.3.4 Conclusión general sobre la conexión entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones.....	53
7.4 El efecto de las obligaciones.....	53

7.4.1	Prescripciones aplicables del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994.....	54
7.4.2	La cuestión de si Turquía ha establecido que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 con respecto al "efecto de las obligaciones"	55
7.5	Aumento de las importaciones	56
7.5.1	Prescripciones aplicables del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1 y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias.....	57
7.5.2	La cuestión de si Turquía ha establecido que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1 y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias.....	57
7.5.2.1	La cuestión de si la Comisión Europea no tuvo adecuadamente en cuenta las disminuciones de las importaciones en el pasado más reciente	57
7.5.2.2	La cuestión de si la Comisión Europea no demostró que el aumento de las importaciones fue suficientemente agudo, importante, súbito y reciente	59
7.5.2.3	Conclusión general sobre la determinación de un aumento de las importaciones formulada por la Comisión Europea	60
7.6	Amenaza de daño grave	60
7.6.1	Prescripciones aplicables de los artículos 4.1 a), 4.1 b) y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias.....	61
7.6.2	La cuestión de si Turquía ha establecido que la salvaguardia definitiva es incompatible con los artículos 4.1 a), 4.1 b) y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias	62
7.6.2.1	La cuestión de si la Unión Europea no dio una explicación razonada y adecuada de su determinación de la existencia de amenaza de daño grave	62
7.6.2.1.1	La cuestión de si cualquier mejora de la situación de la rama de producción nacional excluye necesariamente una constatación de la existencia de amenaza de daño grave.....	63
7.6.2.1.2	La cuestión de si la Comisión Europea explicó adecuadamente la base para la mejora de los resultados de la rama de producción nacional.....	63
7.6.2.1.3	La cuestión de si la Comisión Europea infirió indebidamente que las mejoras debidas a las medidas antidumping y compensatorias serían temporales e invertibles	70
7.6.2.1.4	La cuestión de si la Comisión Europea identificó otros factores que contribuyeron a la mejora de los resultados de la rama de producción nacional que demuestren la vulnerabilidad de esta al aumento de las importaciones	72
7.6.2.1.5	Conclusión sobre la explicación de la determinación de la existencia de amenaza de daño grave.....	73
7.6.2.2	La cuestión de si la Comisión Europea no estableció la existencia de una elevada probabilidad de daño grave en un futuro muy próximo	73
7.6.2.3	Los argumentos consiguientes de Turquía relativos a la determinación de la existencia de amenaza de daño grave formulada por la Comisión Europea	77
7.6.2.4	Conclusión general sobre la existencia de amenaza de daño grave	77
7.7	Relación de causalidad	77
7.8	Aplicar la salvaguardia solo en la medida y durante el tiempo necesarios para prevenir el daño grave.....	78
7.8.1	Artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias	78
7.8.1.1	Las prescripciones aplicables del artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias	79
7.8.1.2	La cuestión de si Turquía ha establecido que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.....	79

7.8.1.2.1 La cuestión de si la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo 5.1 porque la Comisión Europea no tuvo en cuenta los datos correspondientes a los seis primeros meses de 2018 al determinar el tamaño de los contingentes arancelarios	79
7.8.1.2.2 La cuestión de si la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo 5.1 porque la Comisión Europea no realizó un análisis adecuado de la relación de causalidad	81
7.8.1.2.3 La cuestión de si el reglamento relativo a las dobles medidas correctivas hizo que la salvaguardia definitiva resultara incompatible con el artículo 5.1	82
7.8.2 Artículo 7.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y artículo XIX.1 a) del GATT de 1994	84
7.9 La repartición de los contingentes arancelarios	84
7.9.1 Artículo XIII.2 del GATT de 1994	85
7.9.1.1 Las prescripciones aplicables del artículo XIII.2 del GATT de 1994	85
7.9.1.2 La cuestión de si Turquía ha establecido que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIII.2 d) del GATT de 1994	86
7.9.1.2.1 El argumento del período representativo	87
7.9.1.2.2 El argumento del factor especial	89
7.9.1.3 La cuestión de si Turquía ha establecido que la salvaguardia definitiva es incompatible con la parte introductoria del artículo XIII.2 del GATT de 1994	91
7.9.2 Artículo 5.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias	92
7.10 Reducción del ritmo de la liberalización y aumento del grado de restricción	93
7.10.1 Artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias	93
7.10.1.1 Las prescripciones aplicables del artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias	93
7.10.1.2 La cuestión de si Turquía ha establecido que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias	94
7.10.1.2.1 La cuestión de si la reducción del ritmo de la liberalización fue incompatible con el artículo 7.4	94
7.10.1.2.2 La cuestión de si determinadas modificaciones de la salvaguardia definitiva dieron lugar a una incompatibilidad con el artículo 7.4	97
7.10.2 Artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias	99
7.11 Artículo II.1 del GATT de 1994	100
8 CONCLUSIONES, RECOMENDACIÓN Y SOLICITUD DE QUE SE FORMULE UNA SUGERENCIA	100

LISTA DE ANEXOS**ANEXO A****DOCUMENTOS DEL GRUPO ESPECIAL**

Índice		Página
Anexo A-1	Procedimiento de trabajo del Grupo Especial	4
Anexo A-2	Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial para la primera reunión sustantiva	11
Anexo A-3	Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial para la segunda reunión sustantiva	15
Anexo A-4	Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial	18
Anexo A-5	Reexamen intermedio	19

ANEXO B**ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

Índice		Página
Anexo B-1	Resumen integrado de los argumentos de Turquía	41
Anexo B-2	Resumen integrado de los argumentos de la Unión Europea	60

ANEXO C**ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS**

Índice		Página
Anexo C-1	Resumen integrado de los argumentos de la Argentina	83
Anexo C-2	Resumen integrado de los argumentos del Brasil	86
Anexo C-3	Resumen integrado de los argumentos del Canadá	89
Anexo C-4	Resumen integrado de los argumentos del Japón	92
Anexo C-5	Resumen integrado de los argumentos de la República de Corea	97
Anexo C-6	Resumen integrado de los argumentos de Suiza	103
Anexo C-7	Resumen integrado de los argumentos de Ucrania	108
Anexo C-8	Resumen integrado de los argumentos del Reino Unido	110
Anexo C-9	Resumen integrado de los argumentos de los Estados Unidos	113

ASUNTOS CITADOS EN EL PRESENTE INFORME

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Argentina - Calzado (CE)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado</i> , WT/DS121/AB/R , adoptado el 12 de enero de 2000
<i>Argentina - Calzado (CE)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado</i> , WT/DS121/R , adoptado el 12 de enero de 2000, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS121/AB/R
<i>Argentina - Derechos antidumping sobre los pollos</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Argentina - Derechos antidumping definitivos sobre los pollos procedentes del Brasil</i> , WT/DS241/R , adoptado el 19 de mayo de 2003
<i>Argentina - Duraznos en conserva</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Argentina - Medida de salvaguardia definitiva sobre las importaciones de duraznos en conserva</i> , WT/DS238/R , adoptado el 15 de abril de 2003
<i>Argentina - Textiles y prendas de vestir</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos</i> , WT/DS56/R , adoptado el 22 de abril de 1998, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS56/AB/R
<i>Australia - Medidas antidumping sobre el papel</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Australia - Medidas antidumping sobre el papel de formato A4 para copiadora</i> , WT/DS529/R y Add.1, adoptado el 28 de enero de 2020
<i>CE - Banano III (artículo 21.5 - Ecuador II) / CE - Banano III (artículo 21.5 - Estados Unidos)</i>	Informes del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos - Segundo recurso del Ecuador al párrafo 5 del artículo 21 del ESD</i> , WT/DS27/AB/RW2/ECU , adoptado el 11 de diciembre de 2008, y Corr.1 / <i>Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos - Recurso de los Estados Unidos al párrafo 5 del artículo 21 del ESD</i> , WT/DS27/AB/RW/USA y Corr.1, adoptado el 22 de diciembre de 2008
<i>CE - Banano III (artículo 21.5 - Ecuador)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos - Recurso al párrafo 5 del artículo 21 por el Ecuador</i> , WT/DS27/RW/ECU , adoptado el 6 de mayo de 1999
<i>CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas - Protección de las marcas de fábrica o de comercio y las indicaciones geográficas en el caso de los productos agrícolas y los productos alimenticios, Reclamación de Australia</i> , WT/DS290/R , adoptado el 20 de abril de 2005
<i>CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Estados Unidos)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas - Protección de las marcas de fábrica o de comercio y las indicaciones geográficas en el caso de los productos agrícolas y los productos alimenticios, Reclamación de los Estados Unidos</i> , WT/DS174/R , adoptado el 20 de abril de 2005
<i>CE - Subvenciones a la exportación de azúcar (Australia)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas - Subvenciones a la exportación de azúcar, Reclamación de Australia</i> , WT/DS265/R , adoptado el 19 de mayo de 2005, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS265/AB/R , WT/DS266/AB/R , WT/DS283/AB/R
<i>CE - Subvenciones a la exportación de azúcar (Brasil)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas - Subvenciones a la exportación de azúcar, Reclamación del Brasil</i> , WT/DS266/R , adoptado el 19 de mayo de 2005, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS265/AB/R , WT/DS266/AB/R , WT/DS283/AB/R
<i>CE - Subvenciones a la exportación de azúcar (Tailandia)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas - Subvenciones a la exportación de azúcar, Reclamación de Tailandia</i> , WT/DS283/R , adoptado el 19 de mayo de 2005, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS265/AB/R , WT/DS266/AB/R , WT/DS283/AB/R
<i>Chile - Sistema de bandas de precios</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Chile - Sistema de bandas de precios y medidas de salvaguardia aplicados a determinados productos agrícolas</i> , WT/DS207/R , adoptado el 23 de octubre de 2002, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS207/AB/R
<i>China - Servicios de pago electrónico</i>	Informe del Grupo Especial, <i>China - Determinadas medidas que afectan a los servicios de pago electrónico</i> , WT/DS413/R y Add.1, adoptado el 31 de agosto de 2012
<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>Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Continuación de la existencia y aplicación de la metodología de reducción a cero</i> , WT/DS350/AB/R , adoptado el 19 de febrero de 2009

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Estados Unidos - Cordero</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelanda y Australia</i> , WT/DS177/AB/R , WT/DS178/AB/R , adoptado el 16 de mayo de 2001
<i>Estados Unidos - Determinados productos procedentes de las CE</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas aplicadas a la importación de determinados productos procedentes de las Comunidades Europeas</i> , WT/DS165/AB/R , adoptado el 10 de enero de 2001
<i>Estados Unidos - Hilados de algodón</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medida de salvaguardia de transición aplicada a los hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán</i> , WT/DS192/R , adoptado el 5 de noviembre de 2001, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS192/AB/R
<i>Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Ley de compensación por continuación del dumping o mantenimiento de las subvenciones de 2000</i> , WT/DS217/R , WT/DS234/R , adoptado el 27 de enero de 2003, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS217/AB/R , WT/DS234/AB/R
<i>Estados Unidos - Medida de salvaguardia sobre los productos fotovoltaicos (China)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medida de salvaguardia sobre las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino</i> , WT/DS562/R y Add.1, distribuido a los Miembros de la OMC el 2 de septiembre de 2021 [apelado por China el 16 de septiembre de 2021]
<i>Estados Unidos - Plomo y bismuto II</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Establecimiento de derechos compensatorios sobre determinados productos de acero al carbono aleado con plomo y bismuto y laminado en caliente originarios del Reino Unido</i> , WT/DS138/R y Corr.1 y 2, adoptado el 7 de junio de 2000, confirmado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS138/AB/R
<i>Estados Unidos - Ropa interior</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales</i> , WT/DS24/R y Corr.1, adoptado el 25 de febrero de 1997, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS24/AB/R
<i>Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero</i> , WT/DS248/AB/R , WT/DS249/AB/R , WT/DS251/AB/R , WT/DS252/AB/R , WT/DS253/AB/R , WT/DS254/AB/R , WT/DS258/AB/R , WT/DS259/AB/R , adoptado el 10 de diciembre de 2003
<i>Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero</i>	Informes del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero</i> , WT/DS248/R / WT/DS249/R / WT/DS251/R / WT/DS252/R / WT/DS253/R / WT/DS254/R / WT/DS258/R / WT/DS259/R , adoptados el 10 de diciembre de 2003, modificados por el informe del Órgano de Apelación WT/DS248/AB/R , WT/DS249/AB/R , WT/DS251/AB/R , WT/DS252/AB/R , WT/DS253/AB/R , WT/DS254/AB/R , WT/DS258/AB/R , WT/DS259/AB/R
<i>Estados Unidos - Sombreros de fieltro</i>	Grupo de Trabajo del GATT, <i>Informe sobre el retiro por los Estados Unidos de una concesión arancelaria al amparo del artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio</i> , GATT/CP/106, adoptado el 22 de octubre de 1951
<i>Estados Unidos - Tubos</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea</i> , WT/DS202/AB/R , adoptado el 8 de marzo de 2002
<i>Estados Unidos - Tubos</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea</i> , WT/DS202/R , adoptado el 8 de marzo de 2002, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS202/AB/R
<i>Guatemala - Cemento II</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Guatemala - Medida antidumping definitiva aplicada al cemento Portland gris procedente de México</i> , WT/DS156/R , adoptado el 17 de noviembre de 2000
<i>India - Productos de hierro y acero</i>	Informe del Grupo Especial, <i>India - Determinadas medidas sobre las importaciones de productos de hierro y acero</i> , WT/DS518/R y Add.1, distribuido a los Miembros de la OMC el 6 de noviembre de 2018 [apelado por la India el 14 de diciembre de 2018 - la Sección suspendió sus trabajos el 10 de diciembre de 2019]
<i>India - Restricciones cuantitativas</i>	Informe del Grupo Especial, <i>India - Restricciones cuantitativas a la importación de productos agrícolas, textiles e industriales</i> , WT/DS90/R , adoptado el 22 de septiembre de 1999, confirmado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS90/AB/R
<i>México - Tuberías de acero</i>	Informe del Grupo Especial, <i>México - Derechos antidumping sobre las tuberías de acero procedentes de Guatemala</i> , WT/DS331/R , adoptado el 24 de julio de 2007

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Pakistán - Películas BOPP (EAU)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Pakistán - Medidas antidumping sobre las películas de polipropileno orientado biaxialmente procedentes de los Emiratos Árabes Unidos</i> , WT/DS538/R y Add.1, distribuido a los Miembros de la OMC el 18 de enero de 2021 [apelado por el Pakistán el 22 de febrero de 2021]
<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
<i>Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Ucrania - Medidas de salvaguardia definitivas sobre determinados vehículos automóviles para el transporte de personas</i> , WT/DS468/R y Add.1, adoptado el 20 de julio de 2015
<i>UE - Carne de aves de corral (China)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Unión Europea - Medidas que afectan a concesiones arancelarias relativas a determinados productos de carne de aves de corral</i> , WT/DS492/R y Add.1, adoptado el 19 de abril de 2017
<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 abreviado (en su caso)	Descripción
EU-2		Estadísticas de la OMC sobre las investigaciones en materia de derechos compensatorios iniciadas, por sector
EU-3		Estadísticas de la OMC sobre las investigaciones en materia de derechos compensatorios iniciadas, por sector
EU-7	Presentación en la 83ª reunión del Comité del Acero de la OCDE	H. Otsuka, "Recent developments in steel trade and trade policies", presentación en la 83ª reunión del Comité del Acero de la OCDE celebrada en París el 28 de septiembre de 2017
EU-8	Declaración del Presidente en la 83ª reunión del Comité del Acero de la OCDE	Declaración, fechada el 28 de septiembre de 2017, de L. Top, Presidente del Comité del Acero de la OCDE en la 83ª reunión del Comité del Acero de la OCDE
EU-9	Declaración del Presidente en la 84ª reunión del Comité del Acero de la OCDE	Declaración del Presidente, fechada el 5 de marzo de 2018, en la 84ª reunión del Comité del Acero de la OCDE
EU-10		Carta de presentación (11 de abril de 2018)
EU-12		Cálculo de la desviación
EU-13		Estimación de las importaciones en los Estados Unidos que se desviarán
EU-16	Presentación en la 84ª reunión del Comité del Acero de la OCDE	Presentación de la OCDE, "Steel trade and trade policy developments: a closer look at NTMs", 84ª reunión del Comité del Acero de la OCDE
EU-17		Informe de Global Forum on Steel Excess Capacity (30 de noviembre de 2017)
EU-23	Comunicación de la Comisión Europea titulada "Siderurgia: Preservar el empleo y el crecimiento sostenibles"	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, titulada "Siderurgia: Preservar el empleo y el crecimiento sostenibles en Europa" (16 de marzo de 2016)
TUR-1	Anuncio de inicio	Anuncio de inicio de una investigación de salvaguardia relativa a las importaciones de productos siderúrgicos, Diario Oficial de la Unión Europea, Serie C, Nº 111 (26 de marzo de 2018), páginas 29-35
TUR-2	Modificación del anuncio de inicio	Anuncio por el que se modifica el anuncio de inicio de una investigación de salvaguardia relativa a las importaciones de productos siderúrgicos, Diario Oficial de la Unión Europea, Serie C, Nº 225 (28 de junio de 2018), páginas 54-56
TUR-3	Determinación provisional	Reglamento de Ejecución (UE) Nº 2018/1013 de la Comisión, de 17 de julio de 2018, por el que se imponen medidas provisionales de salvaguardia respecto a las importaciones de determinados productos siderúrgicos, Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, Nº 181 (18 de julio de 2018), páginas 39-83
TUR-5	Determinación definitiva	Reglamento de Ejecución (UE) Nº 2019/159 de la Comisión, de 31 de enero de 2019, que impone medidas de salvaguardia definitivas contra las importaciones de determinados productos siderúrgicos, Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, Nº 31 (1 de febrero de 2019), páginas 27-74
TUR-7	Reglamento relativo a las dobles medidas correctivas	Reglamento de Ejecución (UE) Nº 2019/1382 de la Comisión, de 2 de septiembre de 2019, que modifica determinados Reglamentos por los que se imponen medidas antidumping o antisubvenciones sobre determinados productos siderúrgicos sujetos a medidas de salvaguardia, Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, Nº 227 (3 de septiembre de 2019), páginas 1-25
TUR-9	Primer Reglamento de reconsideración	Reglamento de Ejecución (UE) Nº 2019/1590 de la Comisión, de 26 de septiembre de 2019, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) Nº 2019/159 de la Comisión, que impone medidas de salvaguardia definitivas contra las importaciones de determinados productos siderúrgicos, Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, Nº 248 (27 de septiembre de 2019), páginas 28-64

Prueba documental	Título abreviado (en su caso)	Descripción
TUR-10	Reglamento de Ejecución (UE) 2020/35 de la Comisión Europea	Reglamento de Ejecución (UE) 2020/35 de la Comisión, de 15 de enero de 2020, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/159 de la Comisión, que impone medidas de salvaguardia definitivas contra las importaciones de determinados productos siderúrgicos, Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, N° 12 (16 de enero de 2020), páginas 13-16
TUR-12	Segundo Reglamento de reconsideración	Reglamento de Ejecución (UE) N° 2020/894 de la Comisión, de 29 de junio de 2020, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) N° 2019/159 de la Comisión, que impone medidas de salvaguardia definitivas contra las importaciones de determinados productos siderúrgicos, Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, N° 206 (30 de junio de 2020), páginas 27-62
TUR-14	Cuestionario para los productores exportadores	Comisión Europea, cuestionario sobre salvaguardias destinado a los productores exportadores
TUR-15	Cuestionario para los productores nacionales	Comisión Europea, cuestionario sobre salvaguardias destinado a los productores de la Unión
TUR-18		Nota al expediente (11 de abril de 2018)
TUR-19		Nota al expediente actualizada (2 de julio de 2018)
TUR-21	Informe de Global Trade Alert titulado "Going Spare"	S. Evenett y J. Fritz, <i>Going Spare: Steel, Excess Capacity, and Protectionism (The 22nd Global Trade Alert Report)</i> (CEPR Press, mayo de 2018)
TUR-39		Reglamento (CE) N° 1694/2002 de la Comisión, de 27 de septiembre de 2002, por el que se imponen medidas definitivas de salvaguardia a las importaciones de determinados productos siderúrgicos
TUR-40		Respuesta de ThyssenKrupp Steel Europe GmbH al cuestionario
TUR-49		Lista de medidas antidumping y compensatorias en vigor en el momento de la imposición de las medidas de salvaguardia provisionales

CUADRO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE INFORME

Abreviatura	Descripción
Acuerdo Antidumping	Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
Acuerdo SMC	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
ESD	Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias
GATT de 1994	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSD	Órgano de Solución de Diferencias

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Reclamación presentada por Turquía

1.1. El 13 de marzo de 2020, Turquía solicitó la celebración de consultas con la Unión Europea de conformidad con los artículos 1 y 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), el artículo XXIII.1 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994) y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias, con respecto a las medidas y alegaciones que se exponen a continuación.¹

1.2. Las consultas se celebraron el 29 de abril de 2020, pero no permitieron resolver la diferencia.

1.2 Establecimiento y composición del Grupo Especial

1.3. El 16 de julio de 2020, Turquía solicitó el establecimiento de un grupo especial de conformidad con el artículo 6 del ESD y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias, con el mandato uniforme.² En su reunión de 28 de agosto de 2020, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) estableció un grupo especial en respuesta a la solicitud presentada por Turquía en el documento WT/DS595/3, 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 Turquía en el documento WT/DS595/3 y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos.⁴

1.5. El 29 de septiembre de 2020, las partes convinieron en que la composición del Grupo Especial sería la siguiente:

Presidente: Sr. William Davey

Miembros: Sra. Silvia Lorena Hooker Ortega
Sr. Marco Tulio Molina Tejeda

1.6. La Argentina, el Brasil, el Canadá, China, la República de Corea, los Emiratos Árabes Unidos, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, la India, el Japón, Noruega, el Reino Unido, Suiza, el Taipei Chino y Ucrania notificaron su interés en participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.

1.3 Actuaciones del Grupo Especial

1.7. Tras consultar con las partes, el Grupo Especial adoptó su Procedimiento de trabajo⁵ el 26 de octubre de 2020, el Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial para la primera reunión sustantiva⁶ el 31 de marzo de 2021, y el Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial para la segunda reunión sustantiva⁷ el 2 de junio de 2021. A fin de dar efecto a determinadas peticiones presentadas conjuntamente por las partes el 22 de marzo de 2022, y tras consultar a las partes, el Grupo Especial adoptó también un nuevo Procedimiento de trabajo adicional el 1 de abril de 2022.⁸

¹ Solicitud de celebración de consultas presentada por Turquía, WT/DS595/1 (solicitud de celebración de consultas de Turquía).

² Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Turquía, WT/DS595/3 (solicitud de establecimiento de un grupo especial de Turquía).

³ OSD, Acta de la reunión celebrada el 28 de agosto de 2020, WT/DSB/M/444.

⁴ Nota relativa a la constitución del Grupo Especial, WT/DS595/4.

⁵ Procedimiento de trabajo del Grupo Especial (anexo A-1).

⁶ Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial para la primera reunión sustantiva (anexo A-2).

⁷ Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial para la segunda reunión sustantiva (anexo A-3).

⁸ Véanse el Procedimiento convenido para el arbitraje previsto en el artículo 25 del ESD, WT/DS595/10; el Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial (anexo A-4); y el párrafo 1.9. *infra*.

1.8. Tras consultar con las partes, el Grupo Especial adoptó un calendario parcial el 26 de octubre de 2020, y revisó el calendario el 25 de noviembre de 2020, 9 de febrero de 2021, 22 de marzo de 2021, 2 de junio de 2021, 25 de octubre de 2021 y 3 de noviembre de 2021. El calendario adoptado por el Grupo Especial el 26 de octubre de 2020 preveía que la Unión Europea presentaría su primera comunicación escrita a más tardar el 22 de diciembre de 2020. Sin embargo, el 23 de noviembre de 2020, la Unión Europea solicitó al Grupo Especial que ampliara el plazo para la presentación de su primera comunicación escrita hasta el 15 de enero de 2021. El 24 de noviembre de 2020, Turquía se opuso a la petición de la Unión Europea. Tras considerar las posiciones de ambas partes, el Grupo Especial accedió a la petición de la Unión Europea y revisó en consecuencia el calendario el 25 de noviembre de 2020. El 8 de febrero de 2021, la Unión Europea solicitó al Grupo Especial que ampliara: a) el plazo para la presentación de respuestas a las preguntas enviadas por el Grupo Especial a las partes el 5 de febrero de 2021 del 12 de febrero de 2021 al 26 de febrero de 2021; y b) el plazo para la presentación de la segunda comunicación escrita del 5 de marzo de 2021 al 19 de marzo de 2021. El 9 de febrero de 2021, Turquía se opuso a la petición de la Unión Europea. Tras considerar las posiciones de ambas partes, el Grupo Especial revisó el calendario el 9 de febrero de 2021, y accedió parcialmente a la petición de la Unión Europea cambiando los dos plazos al 19 de febrero de 2021 y el 12 de marzo de 2021, respectivamente. El 27 de mayo de 2021, la Unión Europea pidió al Grupo Especial que ampliara del 4 de junio de 2021 al 18 de junio de 2021 el plazo para la presentación de observaciones sobre las respuestas de la otra parte a las preguntas formuladas por el Grupo Especial después de la primera reunión sustantiva. El 27 de mayo de 2021, Turquía se opuso a la petición de la Unión Europea. Tras considerar las posiciones de ambas partes, el Grupo Especial accedió parcialmente a la petición de la Unión Europea cambiando el plazo al 8 de junio de 2021. En el calendario revisado distribuido por el Grupo Especial el 25 de octubre de 2021 se fijó la fecha del 5 de noviembre de 2021 para que las partes pidieran el reexamen de aspectos concretos del informe provisional y/o solicitaran una reunión de reexamen intermedio, y la fecha límite del 12 de noviembre para que las partes formularan observaciones sobre las peticiones de examen de la otra parte y para la reunión de reexamen intermedio (en caso de que se solicitara). El 2 de noviembre de 2021, Turquía solicitó al Grupo Especial que cambiara las dos fechas al 12 de noviembre y 19 de noviembre, respectivamente. La Unión Europea no puso objeciones a la solicitud de Turquía. En vista de las posiciones de ambas partes, el Grupo Especial revisó el calendario el 3 de noviembre, accediendo a la petición de Turquía.

1.9. El Grupo Especial celebró una primera reunión sustantiva con las partes los días 4, 5 y 6 de mayo de 2021. El 5 de mayo de 2021 tuvo lugar una sesión con los terceros. De conformidad con el párrafo 15 del Procedimiento de trabajo adoptado por el Grupo Especial, el Grupo Especial tenía la facultad discrecional de celebrar una segunda reunión sustantiva con las partes a petición de cualquiera de estas. El 17 de mayo de 2021, la Unión Europea solicitó al Grupo Especial que celebrara una segunda reunión sustantiva. El 20 de mayo de 2021, Turquía se opuso a la petición de la Unión Europea. Tras considerar las posiciones de ambas partes, el Grupo Especial accedió a la petición de la Unión Europea y celebró una segunda reunión sustantiva con las partes los días 22 y 23 de junio de 2021. A causa de las restricciones debidas a la pandemia de COVID-19, el Grupo Especial celebró ambas reuniones sustantivas mediante videoconferencia segura.⁹ El 19 de agosto de 2021, el Grupo Especial dio traslado de la parte expositiva de su informe a las partes. El Grupo Especial dio traslado de su informe provisional a las partes el 29 de octubre de 2021. El Grupo Especial dio traslado de su informe definitivo a las partes el 10 de diciembre de 2021. Estaba previsto que el informe del Grupo Especial se distribuyera el 21 de diciembre de 2021. El 20 de diciembre de 2021, Turquía solicitó al Grupo Especial que suspendiera sus trabajos, de conformidad con el artículo 12.12 del ESD, hasta el 21 de enero de 2022, y la Unión Europea no se opuso. El Grupo Especial accedió a la solicitud de suspensión.¹⁰ Posteriormente, Turquía presentó tres solicitudes de prórroga de la suspensión de los trabajos del Grupo Especial de conformidad con el artículo 12.12 del ESD, hasta el 11 de febrero de 2022, el 25 de febrero de 2022 y el 25 de marzo de 2022, respectivamente. La Unión Europea no se opuso a ninguna de las tres solicitudes. El Grupo Especial concedió estas solicitudes.¹¹ El 22 de marzo de 2022, la Unión Europea y Turquía transmitieron al Grupo Especial un documento firmado por ambas partes titulado "Procedimiento convenido para el arbitraje previsto en el artículo 25 del ESD" (procedimiento convenido).¹² Mediante

⁹ El Grupo Especial adoptó un procedimiento de trabajo adicional para cada una de estas reuniones. (Véanse las notas 6-7 *supra*).

¹⁰ Véase Suspensión de los trabajos del Grupo Especial de fecha 21 de diciembre de 2021, WT/DS595/6.

¹¹ Véase Suspensión de los trabajos del Grupo Especial de fecha 20 de enero de 2022, WT/DS595/7; Suspensión de los trabajos del Grupo Especial de fecha 10 de febrero de 2022, WT/DS595/8; y Suspensión de los trabajos del Grupo Especial de fecha 25 de febrero de 2022, WT/DS595/9.

¹² Véase el Procedimiento convenido para el arbitraje previsto en el artículo 25 del ESD, WT/DS595/10.

el procedimiento convenido, las partes solicitaron conjuntamente al Grupo Especial que prorrogara indefinidamente la suspensión de sus trabajos de conformidad con el artículo 12.12 del ESD, salvo en la medida necesaria para que el Grupo Especial llevara a efecto determinadas medidas establecidas en el procedimiento convenido. El 24 de marzo de 2022, el Grupo Especial decidió conceder esa solicitud de suspensión.¹³ A fin de dar efecto a las peticiones de las partes, cursadas mediante el procedimiento convenido, de que el Grupo Especial adoptara determinadas medidas con respecto al informe del Grupo Especial y al expediente de las actuaciones del Grupo Especial, el Grupo Especial adoptó el procedimiento de trabajo adicional al que se hace referencia en el párrafo 1.7. *supra*. Mediante el párrafo 6 del procedimiento convenido, las partes también solicitaron conjuntamente al Grupo Especial que reanudara sus trabajos si ninguna de las partes iniciaba un procedimiento de arbitraje de conformidad con el procedimiento convenido dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se notificó el procedimiento convenido al OSD. Ninguna de las partes inició ese arbitraje, y el 26 de abril de 2022 las partes confirmaron su solicitud de que el Grupo Especial reanudara sus trabajos. En consecuencia, el informe del Grupo Especial se distribuyó el 29 de abril de 2022.

2 ELEMENTOS DE HECHO: LAS MEDIDAS EN LITIGIO

2.1. En su solicitud de establecimiento de un grupo especial, Turquía identificó que las medidas en litigio eran las siguientes: "las medidas de salvaguardia provisionales y definitivas impuestas por la Unión Europea sobre las importaciones de determinados productos de acero y la investigación que dio lugar a la imposición de esas medidas". Turquía indicó que esas medidas "abarca[ban] todas las decisiones, anuncios, notificaciones y reglamentos" mencionados específicamente en la solicitud de establecimiento de un grupo especial, e "inclu[ían] cualesquiera modificaciones, complementos, exámenes, sustituciones, renovaciones, prórrogas, medidas de aplicación y cualesquiera otras medidas conexas adoptadas por la Unión Europea en relación con la investigación y/o las medidas de salvaguardia en litigio".¹⁴ Turquía empleó esta misma formulación en su primera comunicación escrita.¹⁵

2.2. En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, Turquía aclaró que su impugnación de la "investigación" que dio lugar a la imposición de las salvaguardias provisional y definitiva no era distinta de su impugnación de las salvaguardias provisional y definitiva propiamente dichas.¹⁶

2.3. El instrumento jurídico que establece las medidas de salvaguardia provisionales sobre determinados productos de acero (la "salvaguardia provisional") es el Reglamento de Ejecución (UE) Nº 2018/1013 de la Comisión, de 17 de julio de 2018, por el que se imponen medidas provisionales de salvaguardia respecto a las importaciones de determinados productos siderúrgicos (la "determinación provisional").¹⁷

2.4. Los instrumentos jurídicos que establecen las medidas de salvaguardia definitivas sobre determinados productos de acero ("salvaguardia definitiva"¹⁸) comprenden:

- a. el Reglamento de Ejecución (UE) Nº 2019/159 de la Comisión, de 31 de enero de 2019, que impone medidas de salvaguardia definitivas contra las importaciones de determinados productos siderúrgicos (la "determinación definitiva")¹⁹;

¹³ Véase la comunicación del Grupo Especial de fecha 24 de marzo de 2022, WT/DS595/11.

¹⁴ Solicitud de establecimiento de un grupo especial de Turquía, párrafo 17. El párrafo 17 de la solicitud de establecimiento de un grupo especial hace referencia a las secciones 1.1 a 1.4 de la misma, en las que se describen con mayor detalle los instrumentos jurídicos que componen las medidas impugnadas. (Véase también la solicitud de celebración de consultas de Turquía, párrafo 17).

¹⁵ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 34.

¹⁶ Respuesta de Turquía a la pregunta 15 del Grupo Especial, párrafo 1.

¹⁷ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3).

¹⁸ Turquía solicitó al Grupo Especial que hiciera referencia a esta medida en plural: "salvaguardias definitivas". (Observaciones de Turquía sobre la parte expositiva del informe del Grupo Especial, párrafo 2.4). El Grupo Especial ha rechazado la petición, sin perjuicio de su consideración de la cuestión de si hay una salvaguardia definitiva única o múltiples salvaguardias definitivas, que el Grupo Especial analiza en los párrafos 7.43-7.57 *infra*. Turquía formuló una petición análoga con respecto a la salvaguardia provisional. (Observaciones de Turquía sobre la parte expositiva del informe del Grupo Especial, párrafo 2.3).

¹⁹ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5). La determinación definitiva incorpora por referencia determinadas constataciones y razonamientos expuestos en la determinación provisional.

- b. el Reglamento de Ejecución (UE) Nº 2019/1382 de la Comisión, de 2 de septiembre de 2019, que modifica determinados Reglamentos por los que se imponen medidas antidumping o antisubvenciones sobre determinados productos siderúrgicos sujetos a medidas de salvaguardia (el "Reglamento relativo a las dobles medidas correctivas")²⁰;
- c. el Reglamento de Ejecución (UE) Nº 2019/1590 de la Comisión, de 26 de septiembre de 2019, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) Nº 2019/159 de la Comisión, que impone medidas de salvaguardia definitivas contra las importaciones de determinados productos siderúrgicos (el "primer Reglamento de reconsideración")²¹;
- d. el Reglamento de Ejecución (UE) Nº 2020/35 de la Comisión, de 15 de enero de 2020, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) Nº 2019/159 de la Comisión, que impone medidas de salvaguardia definitivas contra las importaciones de determinados productos siderúrgicos²²; y
- e. el Reglamento de Ejecución (UE) Nº 2020/894 de la Comisión, de 29 de junio de 2020, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) Nº 2019/159 de la Comisión, que impone medidas de salvaguardia definitivas contra las importaciones de determinados productos siderúrgicos (el "segundo Reglamento de reconsideración")²³;

3 SOLICITUDES DE CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES

3.1. Turquía solicita que el Grupo Especial constate que las medidas en litigio son incompatibles con los artículos 2.1, 3.1, 4.1 a), 4.1 b), 4.1 c), 4.2 a), 4.2 b), 4.2 c), 5.1, 5.2 a), 6, 7.1 y 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y con los artículos II.1 b), XIII.2 (parte introductoria), XIII.2 d) y XIX.1 a) del GATT de 1994.²⁴

3.2. Turquía solicita, de conformidad con el artículo 19.1 del ESD, que el Grupo Especial recomiende que la Unión Europea ponga sus medidas en conformidad con las obligaciones que le corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.²⁵ Además, Turquía solicita al Grupo Especial que sugiera, de conformidad con la segunda frase del artículo 19.1 del ESD, que la Unión Europea aplique esa recomendación revocando las medidas en litigio.²⁶

3.3. La Unión Europea solicita que el Grupo Especial rechace en su totalidad las alegaciones formuladas por Turquía en la presente diferencia.²⁷

4 ARGUMENTOS DE LAS PARTES

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

5 ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

5.1. Los argumentos de la Argentina, el Brasil, el Canadá, la República de Corea, los Estados Unidos, el Japón, el Reino Unido, Suiza y Ucrania están reflejados en los resúmenes que proporcionaron al Grupo Especial de conformidad con el párrafo 22 del Procedimiento de trabajo adoptado por este (véanse los anexos C-1, C-2, C-3, C-4, C-5, C-6, C-7, C-8 y C-9). China, los Emiratos Árabes Unidos, la Federación de Rusia, la India, Noruega y el Taipei Chino no presentaron al Grupo Especial ninguna

²⁰ Reglamento relativo a las dobles medidas correctivas (Prueba documental TUR-7).

²¹ Primer Reglamento de reconsideración (Prueba documental TUR-9).

²² Reglamento de Ejecución (UE) 2020/35 de la Comisión Europea (Prueba documental TUR-10).

²³ Segundo Reglamento de reconsideración (Prueba documental TUR-12).

²⁴ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 381; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 268.

²⁵ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 382; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 269.

²⁶ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 382; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 269.

²⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 313.

comunicación en calidad de terceros y no formularon ninguna declaración oral en la sesión destinada a los terceros de la primera reunión sustantiva con el Grupo Especial.

6 REEXAMEN INTERMEDIO

6.1. El 29 de octubre de 2021, el Grupo Especial dio traslado de su informe provisional a las partes. El 12 de noviembre de 2021, Turquía y la Unión Europea presentaron sus peticiones escritas de reexamen. El 19 de noviembre de 2021, las partes presentaron observaciones sobre las peticiones de reexamen presentadas por escrito por la otra parte.

6.2. Las peticiones formuladas por las partes en la etapa intermedia de reexamen, junto con el examen de las mismas realizado por el Grupo Especial y sus decisiones sobre ellas, figuran en el anexo A-5.

7 CONSTATAIONES

7.1. Turquía alega que las salvaguardias provisional y definitiva sobre determinados productos de acero adoptadas por la Unión Europea en julio de 2018 y enero de 2019, respectivamente, son incompatibles con varias disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994.

7.2. En lo que sigue, comenzamos considerando si debemos formular constataciones sobre esas dos medidas o solo sobre la salvaguardia definitiva, y decidimos formular constataciones solo sobre la salvaguardia definitiva (sección 7.1).

7.3. Después, nuestro análisis sigue la estructura de los argumentos de Turquía. Por lo tanto, examinamos²⁸ sucesivamente los siguientes aspectos de la salvaguardia definitiva: el enfoque de la Comisión Europea respecto de la cobertura de productos (sección 7.2); la evolución imprevista de las circunstancias (sección 7.3); el efecto de las obligaciones dimanantes del GATT de 1994 (sección 7.4); el aumento de las importaciones (sección 7.5); la amenaza de daño (sección 7.6); la relación de causalidad (sección 7.7); la cuestión de si la salvaguardia se aplicó más allá de la medida y el tiempo necesarios para prevenir el daño grave (sección 7.8); la asignación de partes de los contingentes arancelarios que son un elemento de la salvaguardia definitiva (sección 7.9); la cuestión de si la Unión Europea no liberalizó progresivamente la salvaguardia y de hecho la hizo más restrictiva con el transcurso del tiempo (sección 7.10); y la cuestión de si el derecho aplicable fuera del contingente que es otro elemento de la salvaguardia definitiva es un derecho o carga incompatible con el artículo II.1 b) del GATT de 1994 (sección 7.11).

7.1 Las medidas respecto de las cuales el Grupo Especial formulará constataciones

7.4. Recordamos que Turquía impugnó: a) la salvaguardia provisional y b) la salvaguardia definitiva aplicadas por la Unión Europea a las importaciones de determinados productos de acero, como se expone con mayor detalle en la sección 2 *supra*. A continuación examinamos si debemos formular constataciones sobre la salvaguardia provisional.

7.5. En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, Turquía ha confirmado que la salvaguardia provisional ya no está en vigor, al haber sido sustituida por la salvaguardia definitiva.²⁹ La Unión Europea no ha aducido lo contrario. Por lo tanto, no se discute que la salvaguardia provisional ya no está en vigor.

7.6. Al mismo tiempo, Turquía ha observado que el Reglamento por el que se aplicaba la salvaguardia provisional (al que denominamos determinación provisional) sigue en vigor.³⁰ En respuesta a otra pregunta del Grupo Especial, Turquía ha indicado que esto significa que "el fundamento jurídico para percibir medidas de salvaguardia provisionales retroactivamente sigue existiendo" y, en respaldo de esa afirmación, se remite a las constataciones del Grupo Especial encargado del asunto *India - Productos de hierro y acero*.³¹

²⁸ En algunos casos aplicamos el principio de economía procesal.

²⁹ Respuesta de Turquía a la pregunta 1 del Grupo Especial, párrafos 2 y 4.

³⁰ Respuesta de Turquía a la pregunta 1 del Grupo Especial, párrafo 4.

³¹ Respuesta de Turquía a la pregunta 16 del Grupo Especial, párrafo 2 (donde se hace referencia al Informe del Grupo Especial, *India - Productos de hierro y acero* [apelado por la India el 14 de diciembre de 2018, apelado por el Japón el 21 de diciembre de 2018]).

7.7. A este respecto, observamos que en este procedimiento la cuestión de si la determinación provisional sigue constituyendo el fundamento para percibir derechos de salvaguardia fuera del contingente es una cuestión de hecho. Las constataciones de un grupo especial diferente sobre los efectos de una salvaguardia diferente adoptada por un Miembro diferente no pueden servir para establecer como cuestión de hecho los efectos de la determinación provisional adoptada por la Unión Europea. En el presente asunto, observamos que la referencia a las constataciones del Grupo Especial encargado del asunto *India - Productos de hierro y acero* es el único respaldo que aporta Turquía para su afirmación de que se podrían seguir percibiendo derechos retroactivamente en virtud de la salvaguardia provisional. Es decir, Turquía no ha presentado al Grupo Especial ninguna prueba de que la Unión Europea siga percibiendo derechos, o de que podría percibirlos, en virtud de la salvaguardia provisional en litigio, y también ha declarado que la salvaguardia provisional ya no está en vigor.³²

7.8. El artículo 6.2 del ESD no limita a las medidas que aún existan "las medidas concretas en litigio" que pueden someterse a un grupo especial. Por lo tanto, un grupo especial podrá formular constataciones sobre una medida expirada cuando crea que es necesario hacerlo para resolver una diferencia. A la inversa, no es necesario que un grupo especial formule constataciones sobre una medida expirada cuando no sean necesarias para resolver la diferencia.³³ Además, observamos que cuando un grupo especial formula constataciones sobre una medida expirada, el hecho de que la medida haya expirado puede afectar a las recomendaciones que un grupo especial puede formular de conformidad con el artículo 19.1 del ESD, que exige que los grupos especiales recomienden que "la [medida se] ponga en conformidad" con los acuerdos abarcados.³⁴

7.9. En este caso, Turquía admite que la salvaguardia provisional ya no está en vigor. Turquía alega que la salvaguardia provisional es incompatible con el artículo 6 por un subconjunto de las razones por las que alega que la salvaguardia definitiva es incompatible con otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. De hecho, Turquía no establece ninguna distinción entre sus argumentos contra la salvaguardia provisional y los correspondientes argumentos contra la salvaguardia definitiva.³⁵ Dado que la salvaguardia provisional ya no está en vigor, y que Turquía impugna la salvaguardia provisional por algunas de las mismas razones por las que impugna la salvaguardia definitiva, no consideramos que formular constataciones sobre la compatibilidad de la salvaguardia provisional con los acuerdos abarcados sea necesario para resolver la diferencia y, por lo tanto, nos abstenemos de formular tales constataciones.

7.10. No obstante lo anterior, observamos que la determinación provisional forma parte del expediente de la investigación subyacente que llevó a la adopción de la salvaguardia definitiva, y que la determinación definitiva remite a parte de las constataciones y razonamientos expuestos en la determinación provisional. Por lo tanto, aunque nos abstenemos de formular constataciones sobre la compatibilidad de la salvaguardia provisional, en tanto que medida impugnada, con los acuerdos abarcados, seguimos estimando que, es procedente considerar la determinación provisional al examinar las alegaciones de Turquía contra la salvaguardia definitiva.

7.2 Cobertura de productos

7.11. Turquía alega que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1, 3.1, 4.1 c), 4.2 a), 4.2 b) y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, sobre la base de dos conjuntos de argumentos.

7.12. En primer lugar, Turquía aduce que la Comisión Europea aplicó 26 salvaguardias distintas, a 26 productos, pero no examinó si las circunstancias y condiciones para imponer una salvaguardia existían respecto de cada uno de esos productos individualmente. Denominamos a este argumento el argumento de la "discordancia". Según Turquía, esto da lugar a una incompatibilidad con el

³² Observamos también que el artículo 9 de la determinación definitiva dispone que todo importe abonado en virtud de la determinación provisional "se percibirá definitivamente", lo que indica que es la determinación definitiva la que constituye el fundamento para la percepción de derechos definitiva sobre las importaciones abarcadas por la salvaguardia provisional.

³³ Véanse, por ejemplo, los informes de los Grupos Especiales, *China - Servicios de pago electrónico*, párrafos 7.226-7.229; y *Argentina - Textiles y prendas de vestir*, párrafo 6.15.

³⁴ ESD, artículo 19.1 (sin resalte en el original). Véanse, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Determinados productos procedentes de las CE*, párrafo 81; y el informe del Grupo Especial, *UE - PET (Pakistán)*, párrafo 8.3.

³⁵ Véase, por ejemplo, la primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 49-76.

artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1, 4.1 c), 4.2 a) y 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias.³⁶

7.13. En segundo lugar, Turquía aduce que la Comisión Europea adoptó un enfoque internamente incompatible respecto de la cobertura de productos en diferentes etapas de la investigación y aplicación de las medidas. Denominamos a este argumento el argumento de la "incompatibilidad interna". Según Turquía, esto da lugar a una incompatibilidad con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1, 3.1, 4.1 c), 4.2 a), 4.2 b) y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.³⁷

7.14. Observamos que, para cada uno de estos conjuntos de argumentos, Turquía presenta sus argumentos en la mayor parte de los casos sin distinguir entre las diversas alegaciones que ha planteado. Es decir, Turquía expone sus argumentos normalmente sin especificar a qué alegación o alegaciones se refiere y, a continuación, cita una serie de disposiciones en sus párrafos de conclusión; el Grupo Especial ha pedido alguna aclaración a este respecto, pero ha obtenido solo aclaraciones muy limitadas.³⁸

7.15. En respuesta a los argumentos de Turquía, la Unión Europea indica que adoptó una única salvaguardia definitiva sobre determinados productos de acero que comprendían 26 categorías de productos, y que se cercioró de que existían las circunstancias y condiciones necesarias para imponer una salvaguardia sobre el producto así definido.³⁹ Con respecto a la alegación de incompatibilidad interna, la Unión Europea responde que realizó, como estaba obligada a hacer, una evaluación objetiva e imparcial y enunció sus constataciones y sus conclusiones fundamentadas, y que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene, por otra parte, el requisito de "compatibilidad interna" invocado por Turquía.⁴⁰

7.16. Entre los terceros, el Canadá, la República de Corea, los Estados Unidos y el Reino Unido aducen que la autoridad tiene la facultad discrecional de definir el producto objeto de investigación, pero debe luego verificar si se dan las circunstancias y condiciones para aplicar una salvaguardia a ese producto.⁴¹ La Argentina y Suiza se preguntan cómo podía la autoridad demostrar la existencia de las condiciones para imponer una salvaguardia para el producto objeto de investigación si modificaba el agrupamiento de productos según la condición que estuviera examinando.⁴² Suiza añade que la autoridad debe utilizar un método que sea imparcial y objetivo y que permita una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos respaldan la determinación de que las importaciones abarcadas por una medida de salvaguardia satisfacen las condiciones para la aplicación de la medida.⁴³ Suiza también opina que hay contradicciones tanto en el expediente del procedimiento interno como en los argumentos de la UE.⁴⁴ El Japón recuerda que, si una salvaguardia se aplica a productos específicos, no es suficiente demostrar la existencia de las condiciones para imponer una salvaguardia respecto de una categoría amplia de productos que incluye el producto objeto de investigación.⁴⁵ La Argentina considera que la cuestión sometida al

³⁶ Véase, por ejemplo, la primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 67. Véanse, en un contexto más general, la primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 50-67; y la segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 17-46.

³⁷ Véanse, por ejemplo, la primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 76; y la respuesta de Turquía a la pregunta 17 del Grupo Especial, párrafo 3. Véanse, en un contexto más general, la primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 68-76; y la segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 48-54.

³⁸ El segundo conjunto de argumentos se presenta en respaldo de las mismas alegaciones que el primero, más las formuladas al amparo de los artículos 3.1 y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias. (Respuesta de Turquía a la pregunta 17 del Grupo Especial, párrafo 3).

³⁹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 27-46; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 1, 3-5, 7-16 y 24-29.

⁴⁰ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 25-58; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 1, 6, 17-23 y 28-29.

⁴¹ Comunicación del Canadá en calidad de tercero, párrafos 12-13 y 15; comunicación de Corea en calidad de tercero, párrafos 7-9; comunicación del Reino Unido en calidad de tercero, párrafos 4-11; declaración del Canadá en calidad de tercero, párrafo 9; declaración del Reino Unido en calidad de tercero, párrafos 4-6; y respuestas de los Estados Unidos en calidad de tercero a las preguntas 1 y 2 del Grupo Especial, párrafos 1-7.

⁴² Presentación oral de Argentina en su calidad de tercera parte, párrafo 7; comunicación presentada por Suiza en calidad de tercero, párrafo 11.

⁴³ Comunicación de Suiza en calidad de tercero, párrafo 7.

⁴⁴ Comunicación de Suiza en calidad de tercero, párrafo 10.

⁴⁵ Comunicación del Japón en calidad de tercero, párrafos 9 y 17 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*).

Grupo Especial es principalmente fáctica, a saber, si la Comisión Europea aplicó una sola salvaguardia a un solo producto, o varias salvaguardias. La Argentina observa que esta cuestión es central porque la Comisión Europea estaba obligada a verificar la existencia de las condiciones necesarias respecto del producto al que aplicó una salvaguardia. Además, la Argentina señala que la Comisión Europea estaba obligada a conducir la investigación de una manera objetiva e imparcial y que, si una autoridad investigadora se basa en diferentes agrupamientos de productos en distintas etapas de su análisis, ello podría suscitar dudas respecto de si la investigación fue objetiva e imparcial.⁴⁶ Por su parte Ucrania alerta de que "la inclusión de una amplia lista de productos puede dar origen a constataciones artificiales e incorrectas en el marco del examen de la existencia de daño en esas categorías y, en consecuencia, culminar en constataciones distorsionadas de una investigación".⁴⁷

7.17. El Canadá considera que el Grupo Especial debe evaluar si la Comisión Europea demostró que era apropiado excluir determinadas categorías de productos del análisis.⁴⁸ El Reino Unido opina que debemos examinar si la exclusión de determinadas categorías de productos afectó al análisis, y alerta contra constatar que un Miembro incurre en error por adoptar una salvaguardia más restringida que la que tiene derecho a aplicar.⁴⁹ La Argentina indica que un Miembro puede excluir un sub-grupo del producto de que se trate de la aplicación de una salvaguardia y que, en tal caso, las importaciones del sub-grupo excluido son un factor respecto del cual la autoridad debe realizar un análisis de "no-atribución" de conformidad con el artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵⁰ El Brasil y Suiza opinan que un Miembro puede excluir un subconjunto del producto de que se trate de la aplicación de una salvaguardia y que, si lo hace, debe excluir las importaciones correspondientes del análisis del aumento de las importaciones.⁵¹

7.18. Recordamos que, en la mayoría de los casos, Turquía expone sus argumentos sobre la cobertura de productos sin especificar a qué alegación o alegaciones se refiere cada argumento y, a continuación, cita una serie de disposiciones en sus párrafos de conclusión.⁵² Por lo tanto, en esta sección examinamos primero las prescripciones de todas las disposiciones con respecto a las cuales Turquía alega que existe incompatibilidad y, a continuación, examinamos sucesivamente cada uno de los dos conjuntos de argumentos de Turquía.

7.2.1 Prescripciones aplicables del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1, 3.1, 4.1 c), 4.2 a), 4.2 b) y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.19. Como se ha indicado, Turquía presenta varias alegaciones relativas a la cobertura de productos de la investigación de la UE y de la salvaguardia resultante. A saber, Turquía alega que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1, 3.1, 4.1 c), 4.2 a), 4.2 b) y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias. Consideramos cada una de estas disposiciones a continuación.

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

Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicha parte contratante podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para

⁴⁶ Presentación oral de Argentina en su calidad de tercera parte, párrafos 5-7.

⁴⁷ Declaración de Ucrania en calidad de tercero, párrafos 11-12.

⁴⁸ Comunicación del Canadá en calidad de tercero, párrafo 16; y declaración del Canadá en calidad de tercero, párrafos 5-6.

⁴⁹ Declaración del Reino Unido en calidad de tercero, párrafos 9-10. Véase también la respuesta del Reino Unido en calidad de tercero a la pregunta 2 del Grupo Especial, párrafos 6-8.

⁵⁰ Respuesta de la Argentina en calidad de tercero a la pregunta 2 del Grupo Especial.

⁵¹ Respuesta del Brasil en calidad de tercero a la pregunta 2 del Grupo Especial; y respuesta de Suiza en calidad de tercero a la pregunta 2 del Grupo Especial.

⁵² Véase el párrafo 7.14 *supra*.

prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída *con respecto a dicho producto* o retirar o modificar la concesión.⁵³

7.21. El artículo XIX.1 a) establece que "si" las circunstancias y condiciones especificadas en él se cumplen para "un producto", un Miembro tiene libertad para aplicar una salvaguardia "con respecto a dicho producto". Por consiguiente, de conformidad con el artículo XIX.1 a), una salvaguardia puede aplicarse a un producto solo si las circunstancias y condiciones necesarias para aplicar la salvaguardia se han verificado para ese mismo producto.

7.22. Nuestra interpretación está en consonancia con las constataciones formuladas en los asuntos *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* e *India - Productos de hierro y acero* según las cuales, si no se constata que una circunstancia o condición requerida existe específicamente *respecto del producto o los productos objeto de investigación*, la aplicación de una salvaguardia a ese producto es incompatible con el artículo XIX.1 a). En esos dos procedimientos, los grupos especiales constataron que la autoridad no había explicado el modo en que la evolución imprevista de las circunstancias, que estaba relacionada con el acero en general, tuvo como consecuencia un aumento de las importaciones del producto específico objeto de investigación, y que, por lo tanto, las medidas de salvaguardia aplicadas a esos productos eran incompatibles con el artículo XIX.1 a).⁵⁴

7.23. Análogamente, el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que un Miembro podrá aplicar una salvaguardia "a un producto" "solo ... si" ha determinado que se cumplen determinadas condiciones con respecto a "ese producto". Es decir, el producto al que se aplica una salvaguardia debe ser el mismo producto respecto del cual el Miembro ha determinado que se cumplen las condiciones para aplicar la salvaguardia. Si un Miembro aplica una salvaguardia sobre un producto respecto del cual no ha determinado que se cumplen las condiciones, actúa de manera incompatible con el artículo 2.1.

7.24. La última oración del artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone lo siguiente:

Las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho.

7.25. El artículo 3.1 exige, por lo tanto, que las autoridades enuncien sus constataciones y sus conclusiones "fundamentadas" sobre "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" publicadas en sus informes.

7.26. El sentido corriente de "*finding*" (constatación) comprende las siguientes acepciones: acción de "*coming across or discovering something ... as the result of searching or enquiry*" (hallar o descubrir algo ... como resultado de una búsqueda o indagación), "*something which is found*" (aquello que es encontrado) y "*the result of a[n] ... enquiry*" (el resultado de una ... indagación).⁵⁵ El sentido corriente de "*conclusion*" (conclusión) comprende las siguientes acepciones: "*final result, outcome*" (resultado final, consecuencia) y "*a judgement or statement arrived at by any reasoning process*" (juicio o afirmación a que se llega por cualquier proceso de razonamiento).⁵⁶ Y el sentido corriente de "*reasoned*" (fundamentado) comprende las siguientes acepciones: "*characterized by or based on reasoning; carefully studied*" (caracterizado por el razonamiento o basado en este; cuidadosamente estudiado).⁵⁷ La última oración del párrafo del artículo 3.1 exige, por lo tanto, que las autoridades enuncien en sus informes publicados lo que han constatado, como resultado de una búsqueda o indagación, y las conclusiones (consecuencias, resultado final) que han alcanzado a

⁵³ Sin resalte en el original.

⁵⁴ Informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.126, 10.147 y 10.150; e *India - Productos de hierro y acero* [apelado por la India el 14 de diciembre de 2018, apelado por el Japón el 21 de diciembre de 2018], párrafos 7.111-7.112 y 7.122; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 314-319.

⁵⁵ Oxford Dictionaries, edición en línea, definición de "*finding*", sustantivo, acepciones 2 a), 2 b) y 6 a), <https://www.oed.com/view/Entry/70356?rskey=Qnw27c&result=2&isAdvanced=false#eid> (consultado el 20 de septiembre de 2021).

⁵⁶ Oxford Dictionaries, edición en línea, definición de "*conclusion*", sustantivo, acepciones 2 y 5 a), <https://www.oed.com/view/Entry/38312?redirectedFrom=conclusion#eid> (consultado el 20 de septiembre de 2021).

⁵⁷ Oxford Dictionaries, edición en línea, definición de "*reasoned*", adjetivo 2, <https://www.oed.com/view/Entry/159078?rskey=0Idv1P&result=3&isAdvanced=false#eid> (consultado el 20 de septiembre de 2021).

partir de sus constataciones. Esas conclusiones deben estar "basadas en el razonamiento", haber sido "cuidadosamente estudiadas".

7.27. En cuanto al alcance de las constataciones y las conclusiones fundamentadas necesarias, la última oración del artículo 3.1 especifica que deben abarcar "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" ("*all pertinent issues of fact and law*"). El sentido ordinario de "*pertinent*" (pertinente) comprende las siguientes acepciones: "*referring or relating to; relevant; to the point; apposite*" (referido o relativo a; correspondiente a; oportuno; que viene a propósito).⁵⁸ El artículo 3 es una disposición sobre la "investigación" que se requiere para que un Miembro pueda aplicar una medida de salvaguardia, y el artículo 3.1 especifica determinadas formalidades relativas a esa investigación. Esto indica que las cuestiones de hecho y de derecho "pertinentes", es decir, correspondientes, son las que deben ser establecidas por medio de la investigación y, específicamente, las que deben establecerse para que un Miembro pueda aplicar una medida de salvaguardia. Por lo tanto, estamos de acuerdo con constataciones anteriores según las cuales las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho en el sentido del artículo 3.1 comprenden las circunstancias y condiciones que deben demostrarse para aplicar una salvaguardia y que se enuncian en el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994.⁵⁹

7.28. El artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias define la rama de producción nacional. Una de las condiciones cuya existencia debe determinarse para poder aplicar una salvaguardia es el daño grave o la amenaza de daño grave "a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores".⁶⁰ Según el artículo 4.1 c), por rama de producción nacional se entiende "el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos". Por consiguiente, respecto de un producto objeto de investigación dado, la autoridad debe cerciorarse de la existencia de daño o amenaza de daño a la rama de producción nacional que produce los productos que son "similares o directamente competidores" de ese producto.

7.29. Observamos que el Grupo Especial encargado del asunto *Argentina - Calzado (CE)* hubo de evaluar si la autoridad había incurrido en error por no examinar cada factor de daño respecto de cada segmento del mercado de los productos similares o directamente competidores. En esa diferencia, la Argentina había definido los productos similares o directamente competidores como todo el calzado, con exclusión de las botas de esquí. Al recabar datos de la rama de producción nacional, la Argentina había solicitado un desglose en cinco segmentos de productos, pero no había examinado a continuación cada factor de daño respecto de cada uno de los cinco segmentos de productos por separado, y la Unión Europea adujo que, al no hacerlo, la Argentina había actuado de manera incompatible con los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Grupo Especial rechazó ese argumento de la Unión Europea. Según el razonamiento del Grupo Especial, dado que la definición de los productos similares o directamente competidores (todo el calzado, con exclusión de las botas de esquí) no se discutía, esa definición era determinante. Por lo tanto, la Argentina "debía, como mínimo, considerar cada factor de daño con respecto a todo el calzado" y no estaba obligada a considerar cada factor de daño con respecto a cada segmento de los productos similares o directamente competidores en forma desglosada, aunque podía hacerlo.⁶¹ Estamos de acuerdo con la evaluación realizada por ese Grupo Especial, porque un Miembro está obligado a verificar la existencia de las circunstancias y condiciones necesarias respecto del producto objeto de investigación en conjunto (en la determinación de la existencia de daño, respecto de los correspondientes productos similares o directamente competidores en conjunto), y no necesariamente en forma desglosada.

7.30. El artículo 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que, al determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a la rama de producción nacional, las autoridades "evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que

⁵⁸ Oxford Dictionaries, edición en línea, definición de "*pertinent*", adjetivo, acepción 3, <https://www.oed.com/view/Entry/141602?redirectedFrom=pertinent#eid> (consultado el 20 de septiembre de 2021).

⁵⁹ Véase, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72.

⁶⁰ Acuerdo sobre Salvaguardias, artículo 2.1.

⁶¹ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 8.112-8.116 y 8.135-8.137.

tengan relación con la situación de esa rama de producción", y también enumera determinados factores pertinentes.

7.31. El artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que, para determinar la existencia de un vínculo causal, las autoridades deben "dem[ost]rar, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave", y no deben atribuir al aumento de las importaciones el daño que se deba a otros factores. Por consiguiente, debe ser el aumento de las importaciones "del producto" objeto de investigación lo que cause el daño o amenaza de daño a la rama de producción que produce los productos similares o directamente competidores.

7.32. Por último, el artículo 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone lo siguiente:

Las autoridades competentes publicarán con prontitud, de conformidad con las disposiciones del artículo 3, un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados.

7.33. El artículo 4.2 c) reitera, por lo tanto, con referencia al análisis del daño y de la relación de causalidad tratado en el artículo 4.2, la obligación establecida en la última oración del artículo 3.1 y exige, en particular, "un análisis detallado del caso" y una demostración de la pertinencia de los factores examinados.

7.34. También conviene observar lo que las disposiciones consideradas en esta sección *no* someten a disciplinas, a saber, la elección del producto objeto de investigación, en sí misma. Estas disposiciones no establecen normas para seleccionar el producto objeto de investigación y, por ejemplo, no impiden que un Miembro incluya una gama de productos en una única investigación. Por consiguiente, estamos de acuerdo con el Grupo Especial encargado del asunto *República Dominicana - Medidas de salvaguardia* en que, si bien el Acuerdo sobre Salvaguardias exige que la autoridad defina el producto objeto de investigación, no establece prescripciones tales como limitar el alcance del producto objeto de investigación "únicamente a aquellos productos que sean similares o directamente competidores entre sí".⁶² En ese caso, el producto objeto de investigación comprendía los sacos de polipropileno (el producto final) y el tejido tubular de polipropileno (el insumo para la fabricación de los sacos de polipropileno). El Grupo Especial encargado de esa diferencia explicó que la autoridad podía incluir "dos productos distintos" en el producto objeto de investigación, y no tenía "la obligación de proporcionar una explicación de por qué dos productos distintos fueron tratados como el producto objeto de investigación en el mismo procedimiento". Por lo tanto, constató que no se había establecido la existencia de ninguna incompatibilidad sobre esa base.⁶³

7.2.2 La cuestión de si Turquía ha establecido que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1, 3.1, 4.1 c), 4.2 a), 4.2 b) y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a la cobertura de productos

7.35. Ahora pasamos a evaluar si Turquía ha establecido que la salvaguardia definitiva es incompatible con las disposiciones descritas en la sección anterior.

7.36. Recordamos que Turquía ha agrupado sus argumentos en dos conjuntos, a saber: a) que la Comisión Europea aplicó 26 salvaguardias definitivas distintas, a 26 productos, pero no examinó si las circunstancias y condiciones para imponer una salvaguardia existían para cada uno de esos productos individualmente (el argumento de la discordancia); y b) que el enfoque adoptado por la Comisión Europea respecto de la cobertura de productos en la investigación y la aplicación de las salvaguardias carecía de coherencia interna (el argumento de la incompatibilidad interna). Abordaremos estos dos conjuntos de argumentos por orden.

7.37. Antes de examinar los argumentos específicos de las partes y de exponer nuestras constataciones, queremos señalar una cuestión terminológica. En la investigación subyacente, la Comisión Europea utilizó los términos "productos" y "categorías de productos" de manera un tanto

⁶² Informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafos 7.177 y 7.181.

⁶³ Informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafos 7.176-7.182.

indistinta para referirse a la gama de productos/las categorías de productos abarcadas por su investigación. En los argumentos que nos presenta, la Unión Europea se refiere principalmente a "categorías de productos" y Turquía se refiere principalmente a "productos". Como explicamos *infra*, no consideramos que el uso de ninguna de estas expresiones decida el resultado de las alegaciones de Turquía.⁶⁴ Por coherencia de estilo, utilizaremos la expresión "categorías de productos" para referirnos a la gama de productos/las categorías de productos abarcadas por la investigación de la UE, salvo, en ciertos casos, al hacer referencia a los argumentos de una parte o al citar documentos del expediente en los que se utilice el término "productos".

7.2.2.1 La supuesta discordancia entre los productos a los que la Comisión Europea aplicó una salvaguardia y los productos respecto de los cuales la Comisión Europea investigó la existencia de las circunstancias y condiciones necesarias

7.38. Turquía aduce que la Comisión Europea aplicó 26 salvaguardias definitivas distintas, a 26 productos, sin examinar si las circunstancias y condiciones para imponer una salvaguardia existían para cada uno de esos productos individualmente.⁶⁵ Concretamente, Turquía aduce que: la Comisión Europea ha aplicado salvaguardias distintas a 26 productos⁶⁶; la Comisión Europea no examinó la evolución imprevista de las circunstancias y su conexión con el aumento de las importaciones para cada uno de los 26 productos individualmente⁶⁷; aunque la Comisión Europea examinó los datos sobre el aumento de las importaciones para cada uno de los 26 productos individualmente, no basó su determinación de un aumento de las importaciones en esos datos⁶⁸; y la Comisión Europea no examinó la amenaza de daño⁶⁹ y la relación causal⁷⁰ para cada uno de los 26 productos individualmente. Por consiguiente, según Turquía, hay una discordancia entre los productos a los que la Comisión Europea ha aplicado la salvaguardia, por un lado, y los productos respecto de los cuales ha investigado la existencia de las circunstancias y condiciones requeridas para aplicar la salvaguardia, por otro.

7.39. La Unión Europea cuestiona la caracterización que hace Turquía de los hechos que respaldan esta línea de argumentación, a saber, que ha aplicado varias salvaguardias distintas a productos distintos. La Unión Europea afirma que investigó "determinados productos siderúrgicos" a escala global como producto objeto de investigación, y aplicó salvaguardias provisionales y definitivas a ese producto. La Unión Europea afirma que sus exámenes a nivel de categorías de productos individuales y luego a nivel de tres "familias de productos" simplemente complementaban su examen de las circunstancias y condiciones a nivel del producto en conjunto; que llevó a cabo esos exámenes adicionales por diligencia; y que en los casos en que llevó a cabo esos exámenes adicionales, estos confirmaron las constataciones a las que se llegó con respecto al producto afectado a escala global.⁷¹

7.40. Turquía responde al argumento de la Unión Europea de que la Comisión Europea adoptó una única salvaguardia afirmando que si la Comisión Europea hubiera aplicado realmente una única salvaguardia a un único producto objeto de investigación, ese producto debería haber seguido siendo el mismo a lo largo de la investigación. Turquía afirma que no fue así, dado que la Comisión Europea empezó con 28 productos, aplicó una salvaguardia provisional a 23 productos, y aplicó medidas definitivas a 26 productos.⁷² La Unión Europea responde que optó por no aplicar medidas a las categorías de productos respecto de las cuales no había observado un aumento de las importaciones,

⁶⁴ Véase el párrafo 7.53 *infra*.

⁶⁵ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 37-38, 42-48; y 50-67; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 17-46.

⁶⁶ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 42-48 y 54-58; segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 32-46; y declaración inicial de Turquía en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 6.

⁶⁷ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 61 y 141-142.

⁶⁸ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 62 y 170-173. En otras palabras, el argumento de Turquía es que la determinación se basó en los datos relativos a las 26 categorías de productos tomadas en conjunto, y en los datos relativos a las tres familias de productos. (Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 62 (donde se hace referencia a la Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 32-36 y 47)).

⁶⁹ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 63, 226-229 y 254-257.

⁷⁰ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 64.

⁷¹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 21-23; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 11-15.

⁷² Declaración inicial de Turquía en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 12.

y que, por consiguiente, al verificar la existencia de las circunstancias y condiciones necesarias para aplicar una salvaguardia, excluyó esas categorías de productos.⁷³

7.41. Turquía presenta un único conjunto de argumentos sobre la cobertura de productos para respaldar su serie de alegaciones al amparo del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1, 4.1 c), 4.2 a) y 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias, sin especificar qué argumento respalda cuál de esas alegaciones individuales. Examinamos en primer lugar las alegaciones de incompatibilidad formuladas al amparo del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias (sección 7.2.2.1.1) y, en segundo lugar, las alegaciones de incompatibilidad formuladas al amparo de los artículos 4.1 c), 4.2 a) y 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias (sección 7.2.2.1.2).

7.2.2.1.1 Artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.42. Recordamos que, en virtud del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, un Miembro únicamente puede aplicar una salvaguardia a un producto si ha verificado la existencia de las circunstancias y condiciones requeridas para ese mismo producto. En otras palabras, el o los productos a los que el Miembro aplica una salvaguardia deben ser los mismos con respecto a los cuales el Miembro ha verificado la existencia de las circunstancias y condiciones para adoptar la salvaguardia.

7.43. Teniendo presente lo anterior, pasamos a los hechos para evaluar el fundamento de los argumentos respectivos de las partes.

7.44. En su anuncio de inicio, la Comisión Europea describió los "productos objeto de la [...] investigación" como "determinados productos siderúrgicos (los 'productos afectados') ... [que] se enumeran en el anexo I del [...] anuncio". En ese anexo se enumeraban 26 "productos afectados". En el anuncio se usaron indistintamente las expresiones "productos" y "categorías de productos". Se especificaba que había pruebas suficientes para iniciar una investigación relativa tanto al producto afectado en conjunto como a algunas de las categorías de productos o a todas ellas, y que "la investigación examinar[ía] la situación de los productos afectados, incluida la situación de cada una de las categorías de productos individualmente en la investigación".⁷⁴ Posteriormente, la Comisión Europea modificó el anuncio de inicio, para añadir dos "categorías de productos siderúrgicos" más al ámbito de la investigación, y al hacerlo actualizó entre otras las cifras correspondientes al volumen total de las importaciones, para incluir las categorías adicionales de productos.⁷⁵

7.45. En sus cuestionarios tanto para los productores exportadores como para los productores nacionales, la Comisión Europea describió el producto objeto de la investigación como "determinados

⁷³ Respuestas de la Unión Europea a las preguntas 6, párrafos 18-19; y 7, párrafos 21-22, del Grupo Especial; y declaración inicial de la Unión Europea en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 22-23. Véase, por ejemplo, la segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 46.

⁷⁴ Anuncio de inicio (Prueba documental TUR-1), página 29 y anexo.

⁷⁵ Modificación del anuncio de inicio (Prueba documental TUR-2), página 54.

En las notas al expediente siguientes al anuncio de inicio original y su modificación, que se pusieron a disposición de las partes interesadas, la Comisión Europea se refirió a "productos afectados" o a "categorías de productos", y proporcionó datos para las diversas categorías de productos afectadas tomadas en conjunto. Además de los datos para todas las categorías de productos en conjunto, en algunos casos, la Comisión Europea también proporcionó datos para categorías de productos individuales, o se refirió a ellas. (Nota al expediente (11 de abril de 2018) (Prueba documental TUR-18); y Nota al expediente actualizada (2 de julio de 2018) (Prueba documental TUR-19). Véanse también la respuesta de la Unión Europea a la respuesta 3 del Grupo Especial; la segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 14; y la petición de reexamen intermedio presentada por la Unión Europea, página 1).

productos siderúrgicos", y pidió a los declarantes que facilitaran determinados datos "por separado para cada uno de los productos afectados".^{76, 77, 78}

7.46. En la determinación provisional, la Comisión Europea explicó que constató:

[U]na importante interrelación y una fuerte competencia entre productos clasificados en diferentes categorías, así como entre productos en diferentes etapas de producción dentro de determinadas categorías, ya que algunas de las categorías contienen la materia prima o insumo principal para fabricar otros productos en otras categorías.⁷⁹

7.47. La Comisión Europea observó que, "como consecuencia y dado el nivel de interrelación, la presión competitiva puede desplazarse fácilmente de un producto a otro"⁸⁰, y explicó además que:

A causa de estas interrelaciones e interconexiones, y dado el hecho de que —como se explicará a continuación— el potencial desvío comercial, resultado de las medidas adoptadas por los EE.UU. con arreglo a la sección 232, afecta a todas las categorías de productos ... el análisis a efectos de la determinación provisional se ha llevado a cabo tanto a escala global para las veintiocho categorías de productos, como producto afectado (es decir, el acero de diferentes tipos y formas), como a nivel individual para cada categoría de productos.⁸¹

7.48. En su determinación provisional, tras examinar las tendencias de las importaciones de las 28 categorías de productos, la Comisión Europea constató que las importaciones de cinco categorías de productos no habían aumentado entre 2013 y 2017. Sobre esa base, decidió excluirlas del ámbito de aplicación de la salvaguardia provisional, sin perjuicio de la posibilidad de imponerles una salvaguardia definitiva. A continuación la Comisión Europea llevó a cabo todas las etapas de su

⁷⁶ Cuestionario para los productores exportadores (Prueba documental TUR-14), portada y sección D, epígrafe D.1; Cuestionario para los productores nacionales (Prueba documental TUR-15), portada y sección E, epígrafe E.1. En el cuestionario para los productores exportadores se solicitaba información por categoría de productos relativa a la producción, la capacidad, la utilización cautiva, la variación de las existencias, el volumen de ventas, el valor y el precio, por mercado de destino (el mercado interno del declarante, la Unión Europea, los Estados Unidos y otros mercados), el consumo en el mercado interno del declarante, la producción y la capacidad actuales y previstas en el mercado interno del declarante (en la Unión Europea y en todo el mundo), los planes futuros de producción, capacidad y ventas en el caso de que la Unión Europea adoptara, o no, una salvaguardia, e información sobre factores distintos de la evolución de las importaciones que pudieran haber causado o amenazado causar daño grave a la industria de la UE. (Cuestionario para los productores exportadores (Prueba documental TUR-14), sección D). En el cuestionario para los productores exportadores se solicitaba también información para todas las categorías de productos tomadas en conjunto relativa al volumen de ventas y el valor, por mercados de destino, y a la comparabilidad de los productos importados y nacionales. (Cuestionario para los productores exportadores (Prueba documental TUR-14), secciones C.7, C.9 y C.10). En el cuestionario para los productores nacionales se solicitaba información por categoría de productos relativa a la comparabilidad de los productos importados y nacionales, relativa a la producción, la capacidad, las ventas, las existencias, la rentabilidad, el rendimiento del capital invertido, el flujo de caja, el empleo, y "cualquier información" sobre el comportamiento de los exportadores en el mercado de la UE y su capacidad actual o probable futura de exportación, y sobre las consecuencias previstas de las medidas del artículo 232 de los Estados Unidos. (Cuestionario para los productores nacionales (Prueba documental TUR-15), sección E). En el cuestionario para los productores nacionales se solicitaba también información para todas las categorías de productos tomadas en conjunto relativa al volumen de negocio por destino y a si las medidas de salvaguardia redundarían en interés de la Unión. (Cuestionario para los productores nacionales (Prueba documental TUR-15), secciones D.1 y F).

⁷⁷ Turquía presentó una respuesta al cuestionario que muestra que un productor nacional declarante proporcionó datos sobre los factores de daño a nivel de categorías de productos. (Respuesta de ThyssenKrupp Steel Europe GmbH al cuestionario (Prueba documental TUR-40); segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 26; y petición de reexamen intermedio presentada por Turquía, párrafo 8).

⁷⁸ En la carta de presentación del cuestionario para los productores nacionales se indicaba que la información en él solicitada tenía por objeto "ayudar a la Comisión a establecer datos globales sobre la industria siderúrgica de la Unión". (Carta de presentación (11 de abril de 2018) (Prueba documental EU-10), página 1; y petición de reexamen intermedio presentada por la Unión Europea, página 1).

⁷⁹ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 13.

⁸⁰ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 16.

⁸¹ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 17. (no se reproduce la nota de pie de página)

análisis subyacente a la salvaguardia provisional solamente para las 23 categorías de productos restantes, tomadas en conjunto y, en el caso de algunas etapas, también individualmente.⁸²

7.49. En su determinación definitiva, la Comisión Europea reiteró su enfoque respecto del producto objeto de investigación, que comprendía un grupo de categorías de productos, tomadas en conjunto.⁸³ En respuesta a determinadas objeciones formuladas por las partes interesadas con respecto a la cobertura de productos de la investigación, también dividió las categorías de productos afectados en tres "familias de productos", y examinó tanto las tendencias de las importaciones como el daño también a nivel de esas familias de productos.⁸⁴ Además, habiendo constatado que las importaciones de dos de las 28 categorías de productos no habían aumentado entre 2013 y el primer semestre de 2018, excluyó dos categorías de productos tanto del ámbito de aplicación de la salvaguardia definitiva como del ámbito de su análisis de las circunstancias y condiciones requeridas para aplicar la salvaguardia.⁸⁵

7.50. Concretamente, como base para la adopción de la salvaguardia definitiva, la Comisión Europea examinó la existencia de las circunstancias y condiciones requeridas como sigue:

- a. Aumento de las importaciones. La Comisión Europea examinó los datos relativos al aumento de las importaciones para cada una de las 28 categorías de productos; tras constatar que no había habido un aumento de las importaciones entre 2013 y la primera parte de 2018 para dos categorías de productos, excluyó dichas categorías del resto del análisis, y solo incluyó en el resto de su análisis las categorías de productos respecto de las cuales había constatado un aumento de las importaciones; basándose en los datos relativos a las 26 categorías de productos restantes a escala global, constató que había habido un aumento de las importaciones; además, también consideró la evolución de las importaciones para esas 26 categorías de productos agrupadas en tres "familias" de productos, "[a] fin de complementar el análisis global"⁸⁶;
- b. Evolución imprevista de las circunstancias. La Comisión Europea examinó la evolución imprevista de las circunstancias en relación con todas las categorías de productos "globalmente", y constató que se produjo esa evolución imprevista de las circunstancias que dio lugar al aumento de las importaciones^{87, 88};
- c. Amenaza de daño. La Comisión Europea examinó los datos relativos a las 26 categorías de productos de manera global, y sobre esa base constató que la rama de producción nacional estaba sufriendo una amenaza de daño importante; también "complementó" sus conclusiones examinando los datos correspondientes a las tres familias en las que agrupó las 26 categorías de productos⁸⁹;

⁸² Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 24 y 26 y siguientes.

⁸³ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), sección 2.

⁸⁴ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 19-22.

⁸⁵ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 31; véase también el párrafo 7.50 *infra*.

⁸⁶ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 27-47 y anexo II.

⁸⁷ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 50 y 48-62; y Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), sección V.

⁸⁸ Consideramos que la cuestión de si la Unión Europea examinó solamente la evolución imprevista de las circunstancias en relación con el acero en general y de sí, en tal caso, eso basta para establecer una evolución imprevista de las circunstancias tenga como consecuencia un aumento de las importaciones del producto objeto de investigación en el marco del artículo XIX.1 a), es una cuestión separada. Sin embargo, dado que constatamos que la Comisión Europea no ha establecido de otro modo que la evolución imprevista de las circunstancias tuviera como consecuencia el aumento de las importaciones observado, no abordamos esta cuestión. (Véase la sección 7.3.2.3.2 *infra*).

⁸⁹ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 63-110. En la determinación provisional, la Unión Europea también se había basado en datos relativos a las categorías de productos individualmente, pero estos no incluían cuatro de las categorías de productos a las que la Unión Europea aplicó la salvaguardia definitiva. La Unión Europea no se basó en ese análisis por categorías de productos en la determinación definitiva. (Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 38 y 47-69, y anexo III; y Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 63-110).

- d. Relación de causalidad. La Comisión Europea examinó la relación de causalidad para todas las categorías de productos globalmente.⁹⁰

7.51. La salvaguardia definitiva consta de los siguientes elementos:

- a. la introducción de contingentes arancelarios para cada una de las 26 categorías de productos sujetas a medidas⁹¹, con las siguientes características:
 - i. para cada categoría de productos, la Comisión Europea basó el nivel inicial del contingente arancelario en la media de las importaciones del período 2015-2017, más un 5%⁹²;
 - ii. la Comisión Europea dividió 2 de las 26 categorías de productos en dos subcategorías, y adoptó un contingente arancelario para cada subcategoría⁹³; y
 - iii. para la mayoría de las categorías de productos, la Comisión Europea asignó una parte de cada contingente arancelario de manera específica por país.⁹⁴
- b. un tipo fuera de contingente del 25% para todas las categorías de productos⁹⁵; y
- c. para cada una de las 26 categorías de productos por separado, la exclusión de los países en desarrollo Miembros con exportaciones *de minimis*.⁹⁶

7.52. Habiendo expuesto los hechos, ahora pasamos a evaluar si Turquía ha establecido que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIX.1 a) y el artículo 2.1 sobre la base de una discordancia entre los productos a los que la Comisión Europea ha aplicado la salvaguardia, por un lado, y los productos respecto de los cuales ha investigado la existencia de las circunstancias y condiciones requeridas para aplicar la salvaguardia, por otro.

7.53. Recordamos, en primer lugar, que el artículo XIX.1 a) y el Acuerdo sobre Salvaguardias no limitan la elección del o los productos objeto de investigación.⁹⁷ Por consiguiente, no impedía a la Comisión Europea optar por investigar una serie de productos siderúrgicos tomados en conjunto, y de hecho Turquía no aduce que la elección por la Comisión Europea del producto objeto de investigación, en sí misma, diera lugar a una incompatibilidad. Observamos a este respecto que el hecho de que Turquía se haya basado en que la Comisión Europea ha utilizado a veces el término "productos" en plural, en lugar de referirse a un "producto" (que comprendía varias categorías de productos) no es decisivo, porque una autoridad investigadora puede investigar y aplicar una salvaguardia con respecto a una gama de productos tomados en conjunto, siempre que la salvaguardia cumpla las demás prescripciones del artículo XIX.1 a) y el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁹⁸

⁹⁰ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 111-127; y Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 70-81 (confirmados en la Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 127).

⁹¹ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), artículo 1.

⁹² Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 144.

⁹³ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 160 y anexo IV.

⁹⁴ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), artículo 1 2) y anexo IV.

⁹⁵ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), artículo 6.

⁹⁶ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), artículo 5 y anexo III.2.

⁹⁷ Véase el párrafo 7.53 *supra*.

⁹⁸ Por separado, observamos que Turquía ha aducido también que el empleo del plural en "medidas" (por ejemplo, "medidas de salvaguardia definitivas") establece que la Unión Europea de hecho aplicó 26 salvaguardias distintas sobre 26 productos. (Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 58; y petición de reexamen intermedio presentada por Turquía, párrafo 9). Observamos que no es inhabitual describir una salvaguardia como "medidas de salvaguardia", y que las referencias de la Comisión Europea a "medidas de salvaguardia" aparecían en un contexto que dejaba muy claro que la Comisión Europea consideraba que había investigado y estaba aplicando medidas sobre un "único producto" colectivamente, y no salvaguardias distintas sobre varios productos distintos. (Véase, por ejemplo, la Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), sección 2.1). Por tanto, el empleo de "medidas de salvaguardia" en plural por la Comisión Europea en este contexto no nos ayuda a responder a la cuestión que se nos plantea.

7.54. Recordamos, a continuación, que el artículo XIX.1 a) y el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias exigen que un Miembro haya determinado la existencia de las *circunstancias y condiciones* necesarias para aplicar una salvaguardia para el *mismo producto* al que ese Miembro *aplica una salvaguardia*.⁹⁹ Por consiguiente, examinaremos si Turquía ha establecido que la Comisión Europea no lo hizo así.

7.55. Empezamos por evaluar si Turquía ha establecido que la Comisión Europea ha aplicado 26 salvaguardias distintas a 26 productos, y no una única salvaguardia como afirma la Unión Europea.

7.56. Los hechos examinados *supra* indican que la Comisión Europea inició una investigación de "determinados productos siderúrgicos", en conjunto, e indicó que "examinar[ía] [su] situación" tanto a escala global como a nivel de "las categorías de productos individualmente"¹⁰⁰; en consecuencia, recopiló determinados datos globalmente y otros datos para cada categoría de productos individualmente.¹⁰¹ Al final de su investigación, la Comisión Europea aplicó, por medio de la determinación definitiva (Reglamento (UE) 2019/159), una salvaguardia consistente en una combinación de un contingente arancelario de tipo nulo y un tipo fuera de contingente del 25% para 26 categorías de productos siderúrgicos. El volumen del contingente arancelario se calculó a nivel de cada categoría de productos o, en el caso de dos categorías de productos, a nivel de subconjuntos de esas categorías de productos y, según la determinación definitiva, se estableció, entre otros motivos, para "garantizar el mantenimiento de los flujos comerciales tradicionales".¹⁰² Cuando las importaciones de una categoría (o subcategoría) de productos sujeta a la salvaguardia superan el respectivo contingente arancelario, están sujetas al tipo fuera de contingente del 25%.¹⁰³

7.57. Estos hechos respaldan la afirmación de la Unión Europea de que aplicó una única salvaguardia a 26 categorías de productos siderúrgicos, en conjunto.

7.58. Turquía aduce que el hecho de que la Comisión Europea examinara también la evolución de las importaciones a nivel de categorías de productos individuales, y excluyera de la aplicación de la salvaguardia las categorías de productos respecto de las que constató, por separado, que no habían aumentado las importaciones, y el hecho de que, como consecuencia de ello, el número total de categorías de productos afectados cambiara, establecen que la Unión Europea impuso varias salvaguardias distintas, cada una sobre una categoría de productos.¹⁰⁴ Ahora bien, un Miembro no tiene vedado aplicar una salvaguardia sobre un subconjunto del producto o productos¹⁰⁵ respecto de los cuales inicia una investigación en materia de salvaguardias. De lo que tiene que asegurarse un Miembro que aplica una salvaguardia es de verificar la existencia de las condiciones para la imposición de una salvaguardia con respecto al mismo producto sobre el que aplique la salvaguardia, que es la cuestión que abordamos *infra*.¹⁰⁶ Por consiguiente, no consideramos que la decisión de abstenerse de imponer la salvaguardia sobre determinadas categorías de productos establezca que la Unión Europea impuso salvaguardias distintas a cada una de las categorías de productos restantes.

⁹⁹ Véanse los párrafos 7.20-7.23 *supra*.

¹⁰⁰ Véase el párrafo 7.44 *supra*.

¹⁰¹ Por ejemplo, la Comisión Europea recabó datos sobre las importaciones tanto globalmente como por categoría de productos; información sobre la evolución imprevista de las circunstancias globalmente; datos sobre el volumen y el valor de las ventas tanto globalmente como por categoría de productos; información sobre el interés de la Unión globalmente; datos sobre los factores de daño, y datos sobre la capacidad y la producción actuales y previstas de los exportadores, por categoría de productos. (Véanse, por ejemplo, la Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), cuadro 2 y sección 4; y el párrafo 7.45 *supra*).

¹⁰² Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 144. Véase también la declaración inicial de la Unión Europea en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 20.

¹⁰³ Véase el párrafo 7.51 *supra*.

¹⁰⁴ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 57; segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 32 y 44-45; y declaración inicial de Turquía en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 12. La Unión Europea aduce que adoptó "un enfoque conservador" al optar por no incluir en la salvaguardia las categorías de productos respecto de las que, por separado, no observó un aumento súbito importante, aunque había constatado un aumento súbito importante respecto de todas las categorías de productos consideradas inicialmente, tomadas en conjunto. La Unión Europea observa que, una vez tomada esa opción, verificó la existencia de las condiciones para la imposición una salvaguardia con respecto al mismo producto sobre el que aplicó la salvaguardia. (Respuestas de la Unión Europea a la pregunta 6 del Grupo Especial, párrafos 18-19; y a la pregunta 7, párrafos 21-22; segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 46; y declaración inicial de la Unión Europea en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 22-23).

¹⁰⁵ Véase el párrafo 7.53 *supra*.

¹⁰⁶ Véase los párrafos 7.60-7.67 *infra*.

7.59. Turquía aduce asimismo que el hecho de que los contingentes arancelarios se establecieran a nivel de categorías de productos muestra que la Unión Europea aplicó salvaguardias distintas sobre cada categoría de productos.¹⁰⁷ Sin embargo, no consideramos que la decisión de calcular el volumen del contingente arancelario a nivel de categorías (u otras subdivisiones¹⁰⁸) de productos individuales, para concordar mejor con las corrientes comerciales tradicionales, establezca la existencia de 26 diferentes salvaguardias distintas, en lugar de una única salvaguardia que abarque las 26 categorías de productos. Turquía también se refiere al hecho de que la Comisión Europea excluyera a los países en desarrollo Miembros con exportaciones *de minimis* categoría por categoría, en lugar de hacerlo con respecto a las 26 categorías de productos en conjunto¹⁰⁹, y señala que "el producto" a que se hace referencia en los artículos 2.1 y 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias debe ser el mismo.¹¹⁰ Según la Unión Europea, aplicó el artículo 9.1 a nivel de las categorías de productos para asegurar la "calibración", y esa decisión no es prueba la existencia de salvaguardias distintas para cada categoría de productos.¹¹¹ Observamos que Turquía no nos pide que evaluemos si el enfoque de la Comisión Europea es compatible con el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, por lo tanto, no lo haremos. Con independencia de que la exclusión de países en desarrollo Miembros a nivel de los subconjuntos del producto afectado sea o no compatible con el artículo 9.1, no consideramos que este enfoque establezca que la Comisión Europea adoptó en efecto 26 salvaguardias distintas. Por consiguiente, no consideramos que Turquía haya demostrado que la Comisión Europea adoptó 26 salvaguardias distintas. Con respecto a esta cuestión fáctica, concluimos por lo tanto que la Comisión Europea ha aplicado una única salvaguardia definitiva a 26 categorías de productos siderúrgicos, tomadas en conjunto.¹¹²

7.60. La siguiente cuestión planteada en el marco del artículo XIX.1 a) y el artículo 2.1 es, por lo tanto, si la Comisión Europea ha investigado la existencia de las circunstancias y condiciones requeridas para aplicar una salvaguardia con respecto a ese *mismo* producto, es decir, las 26 categorías de productos siderúrgicos a las que ha aplicado la salvaguardia definitiva impugnada, tomadas en conjunto.

7.61. Los hechos examinados *supra*¹¹³ indican que, sin perjuicio de la idoneidad sustantiva del examen de la Comisión Europea sobre la base de otros criterios (que examinaremos en secciones posteriores), la Comisión Europea ha examinado, con respecto a las 26 categorías de productos siderúrgicos tomadas en conjunto, si había habido un aumento de las importaciones; si se había producido una evolución imprevista de las circunstancias que dio lugar a ese aumento de las importaciones¹¹⁴; si existía un daño o una amenaza de daño; y si el daño o la amenaza de daño fueron causados por el aumento de las importaciones; y para cada uno de esos aspectos constató que así era.¹¹⁵

¹⁰⁷ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 54-56; segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 32 y 34-38. La Unión Europea explica que su salvaguardia "está calibrada de modo que afecte lo menos posible al comercio del acero en la UE, al reflejar los flujos comerciales tradicionales en los volúmenes y los orígenes, lo que hace la administración de los contingentes arancelarios sea más efectiva". (Declaración inicial de la Unión Europea en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 19-20).

¹⁰⁸ Véase el párrafo 7.56 *supra*.

¹⁰⁹ Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 32 y 39-43.

¹¹⁰ Observaciones de Turquía sobre la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 19 del Grupo Especial, párrafo 5; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 42.

¹¹¹ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 19 del Grupo Especial, párrafos 5 y 6; y declaración inicial de la Unión Europea en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 20-21. Entre los terceros, los Estados Unidos aducen que: "[c]uando los productos objeto de investigación abarcan diferentes tipos de artículos importados, puede ser apropiado que un Miembro imponga una medida de salvaguardia consistente en aranceles, contingentes, o [contingentes arancelarios] específicos para cada tipo de artículo importado o para diferentes grupos de artículos importados. La idoneidad de esa medida de salvaguardia dependerá de los hechos pertinentes". (Respuesta de los Estados Unidos en calidad de tercero a la pregunta 3 del Grupo Especial, párrafo 11). El Reino Unido "no considera que las pruebas relacionadas con la manera en que se aplica una medida de salvaguardia, incluidas las excepciones relativas a los países en desarrollo, sean pertinentes para la determinación fáctica del producto afectado adoptada por la autoridad". (Respuesta del Reino Unido en calidad de tercero a la pregunta 3 del Grupo Especial, párrafo 11).

¹¹² Como se ha señalado *supra*, en este contexto, el uso de las expresiones "categorías de productos" o "productos" no es decisivo, porque un Miembro puede adoptar una salvaguardia con respecto a múltiples categorías de productos, siempre que cumpla todas las prescripciones del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias. (Véase el párrafo 7.53 *supra*).

¹¹³ Véase el párrafo 7.50 *supra*.

¹¹⁴ Véase la nota 88 *supra*.

¹¹⁵ Véase el párrafo 7.50 *supra*.

7.62. Al evaluar si había habido un aumento de las importaciones, la Comisión Europea examinó también las tendencias de las importaciones a nivel de las categorías de productos. En primer lugar, la Comisión Europea examinó las tendencias de las importaciones de las 28 categorías de productos objeto de investigación. Al hacerlo, constató que las importaciones de 2 de las 28 categorías de productos no habían aumentado entre 2013 y el primer semestre de 2018; como consecuencia, optó por eliminar esas dos categorías de productos de su examen de las circunstancias y condiciones necesarias para aplicar una salvaguardia, y no aplicarles una salvaguardia.¹¹⁶ Puesto que la Comisión Europea no aplicó una salvaguardia a esas dos categorías de productos, y puesto que las excluyó de cada una de las etapas de su examen de las circunstancias y condiciones necesarias para imponer una salvaguardia, no consideramos que Turquía haya establecido que la eliminación de esas dos categorías, en este caso, diera lugar a una incompatibilidad con el artículo XIX.1 a) y el artículo 2.1.¹¹⁷

7.63. La Comisión Europea examinó también la evolución de las importaciones a nivel de las tres familias de productos en las que agrupó las 26 categorías de productos a las que aplicó la salvaguardia, "a fin de complementar el análisis global de las importaciones".¹¹⁸

7.64. No consideramos que el hecho de que la Comisión Europea examinara también la evolución de las importaciones a nivel de las categorías de productos y las familias de productos obste para que la Comisión Europea evaluara la existencia del aumento de las importaciones con respecto a las 26 categorías de productos tomadas en conjunto. Una autoridad no tiene vedado examinar la existencia de las condiciones necesarias, incluido el aumento de las importaciones, con respecto a segmentos del producto objeto de investigación, siempre que se cerciore de que las condiciones existen con respecto al producto en conjunto.¹¹⁹

7.65. De manera análoga, al evaluar si había una amenaza de daño grave, la Comisión Europea también realizó su evaluación a nivel de las tres familias de productos en las que agrupó las 26 categorías de productos. Una vez más, esto no obsta para que la Comisión Europea evaluara la existencia de amenaza de daño con respecto a las 26 categorías de productos tomadas en conjunto.

7.66. Esto es, la Comisión Europea ha verificado la existencia de cada una de las circunstancias y condiciones necesarias para aplicar una salvaguardia, al menos, con respecto a las 26 categorías de productos tomadas en conjunto, es decir, el mismo producto al que ha aplicado la salvaguardia definitiva.

7.67. Por consiguiente, constatamos que Turquía no ha establecido que la Unión Europea aplicara 26 salvaguardias distintas a 26 productos sin examinar la existencia de las circunstancias y condiciones requeridas con respecto a cada uno de esos productos, de manera incompatible con el artículo XIX.1 a) y el artículo 2.1.

7.2.2.1.2 Artículos 4.1 c), 4.2 a) y 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.68. Recordamos que Turquía aduce que al imponer 26 salvaguardias distintas a 26 productos sin examinar la existencia de las circunstancias y condiciones requeridas con respecto a cada uno de esos productos, la Unión Europea también infringió los artículos 4.1 c), 4.2 a) y 4.2 b). Por lo tanto, la premisa fáctica de estas alegaciones adicionales es la misma que se ha examinado en la sección anterior (sección 7.2.2.1.1). Puesto que hemos constatado que Turquía no ha establecido esa premisa fáctica, constatamos también que Turquía no ha establecido que la Unión Europea aplicara 26 salvaguardias distintas a 26 productos sin examinar la existencia de las circunstancias y

¹¹⁶ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 31 y anexo II.

¹¹⁷ Como se señala en el párrafo 7.73 *infra*, no descartamos que la modificación del alcance de una investigación en materia de salvaguardias para eliminar categorías de productos que, individualmente, no cumplen determinadas condiciones, pueda llevar a un resultado parcial en algunos casos. Sin embargo, no consideramos que Turquía haya establecido que, en este caso, el enfoque de la UE diera lugar a una discordancia entre el producto al que la Unión Europea aplicó la salvaguardia y el producto con respecto al cual verificó la existencia de las circunstancias y condiciones necesarias.

¹¹⁸ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 33-47.

¹¹⁹ También observamos a este respecto que el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Calzado (CE)* abordó una cuestión similar, y señaló que una autoridad podía examinar la existencia de daño con respecto a segmentos de la rama de producción nacional, aunque no estaba obligada a hacerlo. (Véase el párrafo 7.29 *supra*).

condiciones requeridas con respecto a cada uno de esos productos, de manera incompatible con los artículos 4.1 c), 4.2 a) y 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.2.2.2 La supuesta incompatibilidad interna en el enfoque adoptado respecto de la cobertura de productos

7.69. Turquía aduce que la Comisión Europea adoptó un enfoque incompatible respecto a los productos objeto de investigación porque primero anunció una investigación de 28 productos diferentes, y solicitó información por producto¹²⁰, pero después examinó a veces todos los productos en conjunto, a veces cada producto individualmente o por familia, y a veces usó una combinación de estos enfoques.¹²¹ Turquía añade que la Comisión Europea también actuó con parcialidad, porque primero examinó las tendencias de las importaciones para cada producto y excluyó los productos cuyas importaciones no habían aumentado, y después continuó el análisis incluyendo solamente los productos cuyas importaciones habían aumentado.¹²² Según Turquía, por estas razones, la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1, 3.1, 4.1 c), 4.2 a), 4.2 b) y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias. Turquía especifica que el "requisito de compatibilidad" en que se basa "está respaldado por el artículo 4.2 a)", que, según Turquía, establece una "obligación de objetividad"¹²³, y por las prescripciones de los artículos 3.1 y 4.2 c) de publicar las "conclusiones fundamentadas" y "un análisis detallado", respectivamente.¹²⁴ En cuanto a las alegaciones formuladas al amparo del artículo XIX.1 a) y los artículos 2.1, 4.1 c) y 4.2 b), Turquía no ha explicado en qué forma sus argumentos sobre "compatibilidad" difieren de sus argumentos sobre la supuesta discordancia entre los productos objeto de medidas y los productos investigados. Hemos examinado y rechazado estos últimos en la sección anterior y, por lo tanto, en esta sección, no seguimos examinando las alegaciones al amparo del artículo XIX.1 a) y los artículos 2.1, 4.1 c) y 4.2 b).

7.70. La Unión Europea responde que, de conformidad con los artículos 3.1 y 4.2 a), "la evaluación [de la autoridad] tiene que ser objetiva e imparcial", y que el artículo 3.1 a) exige que la autoridad exponga las "conclusiones fundamentadas" en su informe, y que eso es lo que ha hecho la Comisión Europea. Según la Unión Europea, los artículos 3.1 y 4.2 a) no impiden que una autoridad examine categorías de productos o familias de productos individuales además de examinar un producto de manera global, como aduce Turquía.¹²⁵ En cuanto a la exclusión de categorías de productos cuyas importaciones, consideradas individualmente, no han aumentado, la Unión Europea responde que: la finalidad misma de una investigación en materia de salvaguardias es investigar a qué productos debe aplicarse una medida; incluso cuando un Miembro tiene derecho a aplicar una salvaguardia, no tiene la obligación de hacerlo¹²⁶; las dos categorías que fueron excluidas en la etapa definitiva solo representaban el 0,36% de las importaciones totales, y "una cantidad muy pequeña de la producción total de la UE" y, por lo tanto, su "repercusión ... no habría cambiado las conclusiones con respecto al daño"¹²⁷; y lo que importa es que la Comisión Europea verificó la existencia de las circunstancias y condiciones necesarias con respecto al producto que comprendía las 26 categorías de productos a las que aplicó la salvaguardia definitiva.¹²⁸

7.71. En esencia, en la medida en que este segundo conjunto de argumentos de Turquía difiere del primer conjunto, examinado en la sección anterior, las afirmaciones de Turquía son que: a) la Comisión Europea examinó los productos investigados a veces en conjunto, a veces individualmente,

¹²⁰ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 42-46 y 70; segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 19-31; y declaración inicial de Turquía en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 8-11.

¹²¹ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 47-48 y 71-74; segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 52; y declaración inicial de Turquía en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 14-15.

¹²² Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 75; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 53.

¹²³ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 40.

¹²⁴ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 41.

¹²⁵ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 47-57.

¹²⁶ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 6 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 83-84 ("[e]l Órgano de Apelación confirmó en *Estados Unidos - Tubos* que la adopción de una medida de salvaguardia, cuando se cumplen todas las condiciones, es un derecho de los Miembros de la OMC, no una obligación")).

¹²⁷ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 7 del Grupo Especial, párrafo 23; y primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 19.

¹²⁸ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 18 del Grupo Especial, párrafos 1-4. Véase también la respuesta del Brasil en calidad de tercero a la pregunta 2 b) del Grupo Especial, párrafo 10.

y a veces adoptó un enfoque mixto; y b) el análisis de la Comisión Europea fue parcial porque eliminó del análisis aquellos productos cuyas importaciones no habían aumentado.

7.72. En cuanto a la primera de esas dos afirmaciones, hemos constatado, *supra*¹²⁹, que la Comisión Europea examinó la existencia de cada una de las circunstancias y condiciones requeridas con respecto a las 26 categorías de productos a las que aplicó la salvaguardia definitiva impugnada, tomadas en conjunto, y que para algunas condiciones complementó ese análisis con un análisis a nivel de categorías de productos y/o familias de productos. Dado que aplicó la salvaguardia definitiva a un producto que comprendía 26 categorías de productos, tomadas en conjunto, la Comisión Europea debía, como mínimo, investigar la existencia de las circunstancias y condiciones necesarias con respecto a ese producto. Al mismo tiempo, esto no impedía a la Comisión Europea examinar ese producto, adicionalmente, a un nivel más desagregado.¹³⁰ Siendo así, Turquía no ha demostrado que simplemente por realizar un análisis global y, en algunos casos, realizar además un análisis más desagregado, la Unión Europea actuara de manera incompatible con la prescripción de publicar "las constataciones y las conclusiones fundamentadas" (artículo 3.1), para "evaluar[...] todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable" (artículo 4.2 a)), o de publicar "un análisis detallado" (artículo 4.2 c)).

7.73. Turquía también aduce que la decisión de excluir (de la salvaguardia y del análisis subyacente) las dos categorías de productos cuyas importaciones no habían aumentado entre 2013 y junio de 2018 fue parcial, porque, según Turquía, hizo que fuera más probable constatar un aumento de las importaciones y una amenaza de daño.¹³¹ Observamos que una vez que la Comisión Europea decidió excluir esas categorías de productos, llevó a cabo cada etapa de su análisis sin incluirlas, y tampoco incluyó esas categorías de productos en el ámbito de aplicación de la salvaguardia. Pese a haber alegado parcialidad, Turquía no ha mostrado cómo la exclusión de determinadas categorías de productos *tanto* del ámbito de aplicación de la medida como de las etapas analíticas de la investigación que respaldaba la medida llevó a parcialidad en el presente caso.¹³² Por consiguiente, aunque no descartamos la posibilidad de que la modificación del ámbito de una investigación en materia de salvaguardias para eliminar categorías de productos que, individualmente, no cumplen determinadas condiciones, pueda llevar a un resultado parcial en determinadas ocasiones, constatamos que Turquía no ha establecido que fuera así en este caso.

7.74. Observamos también que la Comisión Europea explicó su enfoque en las determinaciones provisional y definitiva. En particular, la Comisión Europea explicó por qué consideró apropiado examinar las categorías de productos afectadas tomadas en conjunto¹³³; explicó que llevó a cabo determinados análisis adicionales a nivel de categorías de productos individuales o de familias de productos para complementar el análisis global¹³⁴; y cuando excluyó determinadas categorías de productos de la salvaguardia y por consiguiente del análisis de las circunstancias y condiciones requeridas, explicó su decisión.¹³⁵

¹²⁹ Véanse los párrafos 7.37-7.45 y 7.50-7.51 *supra*.

¹³⁰ Véase el párrafo 7.29 *supra*.

¹³¹ Véase, por ejemplo, la primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 75.

¹³² Turquía ha sugerido un paralelismo entre los hechos en este caso y la reducción a cero en las investigaciones antidumping. Sin embargo, en este caso las categorías de productos excluidas de la investigación de las circunstancias y condiciones necesarias para imponer una salvaguardia también están excluidas de la aplicación de la salvaguardia, y no se ha calculado el equivalente de un margen de dumping. (Observaciones de Turquía sobre la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 50 del Grupo Especial, párrafo 62; y declaración inicial de la Unión Europea en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 53-55).

¹³³ Véanse los párrafos 7.46-7.47 *supra*. Véanse también la Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 11-17; y la Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 12-18. En respuesta a una pregunta formulada por nosotros, Turquía indicó que esta explicación era "irrelevante en el contexto de las alegaciones de Turquía", aunque "en cualquier caso" Turquía no estaba de acuerdo con la explicación de la Comisión Europea de que había una interrelación importante y una fuerte competencia entre las categorías de productos. (Respuesta de Turquía a la pregunta 8 del Grupo Especial, párrafos 27-28; y petición de reexamen intermedio presentada por Turquía, párrafo 13).

¹³⁴ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 47; y Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 19-22, 28 y 34.

¹³⁵ Véanse los párrafos 7.48-7.49 *supra*. Véanse también la Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 24, artículo 1.1, y anexo II; y la Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 31, artículo 1.1, y anexo II.

7.75. Turquía aduce que la Comisión Europea no estableció una determinación razonada y objetiva porque su enfoque respecto del producto objeto de investigación carecía de compatibilidad interna y comportaba parcialidad; sin embargo, hemos constatado *supra* que Turquía no ha establecido que la Comisión Europea no tuviera derecho a complementar el análisis respecto del producto en conjunto con un análisis desagregado, o a excluir tanto del análisis como del ámbito de aplicación de su salvaguardia las categorías de productos en las que no hubo un aumento de las importaciones, que son las razones esgrimidas por Turquía para alegar que el enfoque de la UE adolecía de una falta de compatibilidad. Dado que hemos constatado que el enfoque adoptado por la Comisión Europea con respecto al producto objeto de investigación era admisible y, observando que la Comisión Europea también ha explicado ese enfoque con cierto detalle, constatamos que Turquía no ha establecido que la salvaguardia definitiva fuera incompatible con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1, 3.1, 4.1 c), 4.2 a), 4.2 b) y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias debido a las supuestas incompatibilidades internas y la parcialidad del enfoque adoptado por la Comisión Europea respecto del producto objeto de investigación.

7.3 Evolución imprevista de las circunstancias

7.76. Turquía aduce que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 porque: a) la Comisión Europea no identificó una evolución imprevista de las circunstancias; b) si identificó una evolución de las circunstancias, esta no fue imprevista; y c) no demostró que el aumento de las importaciones causante de daño tuviera lugar "como consecuencia de" la evolución imprevista de las circunstancias.¹³⁶ La Unión Europea discrepa de todas estas alegaciones.

7.77. A continuación, consideramos en primer lugar las prescripciones aplicables del artículo XIX.1 a) (sección 7.3.1). Después examinamos si Turquía ha establecido que la Unión Europea actuó de manera incompatible con esa disposición porque no identificó una evolución imprevista de las circunstancias (sección 7.3.2.1), porque la evolución de las circunstancias no fue imprevista (sección 7.3.2.2), o porque no estableció que el aumento de las importaciones causante de daño tuviera lugar "como consecuencia de" la evolución imprevista de las circunstancias (sección 7.3.2.3).

7.3.1 Las prescripciones aplicables del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994

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

*Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicha parte contratante podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión.*¹³⁷

7.79. El artículo XIX.1 a) es una oración condicional que consta de dos partes, y cada parte contiene varias cláusulas. La primera parte del artículo XIX.1 a) comienza con la conjunción "[s]i" y enuncia determinadas circunstancias o condiciones. La segunda parte del artículo XIX.1 a), que comienza con la frase "dicha parte contratante podrá", describe lo que sucede en caso de que se satisfagan las circunstancias y condiciones que figuran en la primera parte de la oración. Es decir, el Miembro en cuestión está facultado para ("podrá") suspender la obligación o las obligaciones en virtud del GATT de 1994 pertinentes e imponer de ese modo una salvaguardia.

7.80. Entre las circunstancias y condiciones que permiten a un Miembro aplicar una salvaguardia figura la siguiente: "*como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias ... las importaciones de un producto en el territorio de est[e] [Miembro] han aumentado en tal cantidad y*

¹³⁶ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 87-112 y 123-150; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 59-76 y 80-95. Turquía también aduce que la Comisión Europea "debería haber realizado su análisis de la evolución imprevista de las circunstancias respecto de cada categoría de productos". (Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 141). Hemos abordado este argumento en la sección 7.2 *supra*.

¹³⁷ Sin resalte en el original.

se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave". Consideramos primero el sentido de la expresión "*unforeseen developments*" (evolución imprevista de las circunstancias) y, a continuación, el de la expresión "*as a result of*" (como consecuencia de).

7.81. El sentido corriente de "*development*" comprende las siguientes acepciones: "*an event constituting a new stage in a changing or evolving situation; a fact or circumstance emerging or coming to light*" (un acontecimiento que constituye una nueva etapa en una situación cambiante o que evoluciona; un hecho o circunstancia que surge o sale a la luz).¹³⁸ El sentido corriente de "*unforeseen*" (imprevisto) comprende las siguientes acepciones: "*not anticipated or expected: ... unexpected*" (no visto con anticipación o no esperado: ... inesperado)¹³⁹, y "*not seen beforehand*" (no visto de antemano).¹⁴⁰ Por lo tanto, una evolución imprevista de las circunstancias es un acontecimiento, hecho o circunstancia que surge o sale a la luz —por ejemplo una nueva etapa en una situación que evoluciona— que no ha sido visto con anticipación o no se esperaba. Esta interpretación está en consonancia con constataciones formuladas en anteriores diferencias según las cuales la "evolución imprevista de las circunstancias" es una evolución que resultó "inesperada".¹⁴¹ Como el sentido corriente de la palabra "*development*" comprende la acepción "una nueva etapa en una situación que cambia o evoluciona", un acontecimiento conocido puede evolucionar dando lugar a una circunstancia imprevista.¹⁴²

7.82. En relación con el momento en que la evolución de las circunstancias debe ser "imprevista", observamos que el artículo XIX.1 a) exige que el aumento de las importaciones causante de daño resulte de dos elementos, a saber, la evolución imprevista de las circunstancias y el "efecto de las obligaciones ... contraídas" en virtud del GATT de 1994. Observamos además que la medida correctiva permitida por el artículo XIX.1 a) es la suspensión de las obligaciones pertinentes. A nuestro juicio, esto significa que el momento en que una evolución de las circunstancias debe haber sido "imprevista" es cuando se contrajeron las obligaciones pertinentes, porque el Miembro en cuestión no habría contraído la obligación si hubiera previsto una evolución de las circunstancias que daría lugar a un aumento de las importaciones causante de daño. Esta interpretación también está en consonancia con constataciones alcanzadas en procedimientos anteriores, a saber, que el momento en el que la evolución de las circunstancias debe ser imprevista es aquel en el que se contrajeron las obligaciones pertinentes.¹⁴³

7.83. La cuestión de si una determinada evolución de las circunstancias era imprevista en el momento en que se contrajeron las obligaciones dependerá, por supuesto, de los hechos. Observamos que, en el pasado, varios grupos especiales han constatado que una determinada evolución del mercado, en las circunstancias de los asuntos que se les habían sometido, podía constituir una evolución imprevista de las circunstancias. En el asunto *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, por ejemplo, el grupo especial constató que la crisis financiera rusa, la crisis financiera asiática, el mantenimiento de la fortaleza del mercado estadounidense y la persistente apreciación del dólar, consideradas conjuntamente, podían constituir una evolución imprevista de las circunstancias.¹⁴⁴ Con respecto específicamente a la crisis financiera rusa, el grupo especial examinó argumentos según los cuales la crisis no podía haber sido imprevista durante la Ronda Uruguay, porque la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se había desintegrado antes de la conclusión de la Ronda y las circunstancias financieras que imperaban entonces en Rusia podían atribuirse a esa desintegración. Al considerar ese argumento, el grupo especial observó que

¹³⁸ Oxford Dictionaries, edición en línea, definición de "*development*", sustantivo, acepción II.11 <https://www.oed.com/view/Entry/51434?redirectedFrom=development#eid> (consultado el 22 de septiembre de 2021).

¹³⁹ Merriam Webster, edición en línea, definición de "*unforeseen*", adjetivo, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/unforeseen> (consultado el 22 de septiembre de 2021).

¹⁴⁰ Oxford Dictionaries, edición en línea, definición de "*foreseen*", adjetivo, <https://www.oed.com/view/Entry/73150?rskey=ykyd38&result=2&isAdvanced=false#eid> (consultado el 22 de septiembre de 2021).

¹⁴¹ Informes del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84; y *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91.

¹⁴² Véanse también los informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.84 ("puede haber casos en que un acontecimiento que ya es conocido se convierta en una situación inicialmente imprevista").

¹⁴³ Véanse, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 86; los informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.79, 10.80 y 10.85; y el informe del Grupo de Trabajo, *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, GATT/CP/106, adoptado el 22 de octubre de 1951, párrafo 12.

¹⁴⁴ Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.78-10.100

los Estados Unidos habían distinguido entre las dificultades financieras previstas derivadas de la desintegración de la URSS y la perturbación financiera adicional, que fue imprevista, y declaró que "una evolución imprevista de las circunstancias puede ser consecuencia de hechos anteriores bien conocidos".¹⁴⁵ En el asunto *India - Productos de hierro y acero*, el grupo especial examinó la conclusión de la India de que un aumento significativo del exceso de capacidad de producción de acero, una disminución de la demanda de acero en mercados importantes, la depreciación monetaria en Rusia y Ucrania y el aumento de la demanda y los precios en la India, constituían circunstancias imprevistas. Al hacerlo, el grupo especial argumentó que, pese a que "los cambios en la capacidad de producción o la demanda no son necesariamente circunstancias extraordinarias y pueden producirse como parte de los ciclos comerciales normales, el alcance de dichos cambios y el momento en que se producen, así como el grado de su impacto en la situación de la competencia en el mercado, pueden ser imprevistos". El grupo especial constató que, al haber explicado el alcance de los cambios y señalado que se estaban produciendo al mismo tiempo, la India había concluido razonable que constituían circunstancias imprevistas.¹⁴⁶

7.84. Pasando a la expresión "*as a result of*", observamos que el sentido corriente de la palabra "*result*" comprende la siguiente acepción "[t]he effect, consequence, or outcome of some action, process, or design" (efecto, consecuencia o resultado de algún acto, proceso o plan).¹⁴⁷ En el artículo XIX.1 a), la expresión "como consecuencia de" conecta la evolución imprevista de las circunstancias con el aumento de las importaciones causante de daño, es decir, se considera que el aumento de las importaciones causante de daño tiene lugar "como consecuencia de" —es decir, es efecto, consecuencia o resultado de— la evolución imprevista de las circunstancias. Observamos que en informes anteriores esto se ha descrito como una "conexión lógica" entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones causante de daño.¹⁴⁸ La expresión "conexión lógica" no aparece en el texto del artículo XIX.1 a). Sin embargo, nuestra interpretación de esa disposición está en consonancia con ese concepto.¹⁴⁹ También observamos que, al describir la relación requerida entre el aumento de las importaciones y el daño sufrido por la rama de producción nacional, el artículo XIX.1 a) utiliza la palabra "causan" en la frase "causan o amenazan causar un daño grave". En cambio, la palabra "causan" no se utiliza en la primera parte del artículo XIX.1 a), en la que se emplea en lugar de ello la expresión "como consecuencia de". La elección de términos diferentes indica que la relación requerida entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones no es la misma que la relación de causalidad, que es, en cambio, la requerida entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

7.85. En el asunto *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* el grupo especial argumentó que la "naturaleza de los hechos, incluida su complejidad, determinará la medida en que tiene que explicarse la relación entre la evolución imprevista de las circunstancias y un aumento de las importaciones que causa daños".¹⁵⁰ Estamos de acuerdo en que lo que se requiere para establecer la conexión entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones dependerá de los hechos específicos de cada caso. Como observó el grupo especial encargado del

¹⁴⁵ Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.84. El grupo especial encargado de ese asunto aceptó, por lo tanto, a efectos de argumentación, que la crisis financiera rusa podía constituir una circunstancia imprevista. (*Ibid.*, párrafo 10.85 ("el Grupo Especial aceptará, a efectos de argumentación")).

¹⁴⁶ Informe del Grupo Especial, *India - Productos de hierro y acero* [apelado por la India el 14 de diciembre de 2018, apelado por el Japón el 21 de diciembre de 2018], párrafos 7.90-7.99.

¹⁴⁷ Oxford Dictionaries, edición en línea, definición de "*result*", sustantivo, acepción II.4.a <https://www.oed.com/view/Entry/164061?rskey=Ft4Kjb&result=1&isAdvanced=false#eid> (consultado el 22 de septiembre de 2021).

¹⁴⁸ Informes del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85; *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 92; *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72; y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 317-318 y 322; e informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.104; y *Argentina - Duraznos en conserva*, párrafos 7.17 y 7.24. Véase también, con una terminología diferente, el informe del Grupo Especial, *India - Productos de hierro y acero* [apelado por la India el 14 de diciembre de 2018, apelado por el Japón el 21 de diciembre de 2018], párrafos 7.105-7.106, 7.110 y 7.114. En el informe del Grupo de Trabajo del GATT encargado del asunto *Estados Unidos - Sombreros de fieltro* el requisito se describió así: "el aumento de las importaciones debe ser la consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias". (Informe del Grupo de Trabajo, *Estados Unidos - Sombreros de fieltro*, GATT/CP/106, párrafo 4 a) ii); véase también *ibid.*, párrafos 7 y 11-12).

¹⁴⁹ Informes del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85; y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 317-318. Véanse también los informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.14; e *India - Productos de hierro y acero* [apelado por la India el 14 de diciembre de 2018, apelado por el Japón el 21 de diciembre de 2018], párrafo 7.86.

¹⁵⁰ Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.115.

asunto *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, "[e]n algunos casos, la explicación puede consistir simplemente en corroborar dos series de datos", mientras que "en otros casos puede exigir un análisis mucho más detallado".¹⁵¹

7.86. Evaluamos ahora la cuestión de si Turquía ha demostrado que la Comisión Europea no estableció la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias que tuviera como consecuencia el aumento de las importaciones causante de daño.

7.3.2 La cuestión de si Turquía ha establecido que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 con respecto a la evolución imprevista de las circunstancias

7.87. Recordamos que Turquía alega que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 porque la Comisión Europea adoptó esa medida sin establecer la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias que tuviera como consecuencia el aumento de las importaciones causante de daño. Turquía aduce tres conjuntos de argumentos en respaldo de esta alegación: en primer lugar, que la Comisión Europea no identificó, siquiera nominalmente, una evolución imprevista de las circunstancias; en segundo lugar, que, si la Comisión Europea de hecho identificó ciertas circunstancias, estas no fueron "imprevistas"; y, en tercer lugar, que la Comisión Europea no estableció que la evolución imprevista de las circunstancias tuviera como consecuencia el aumento de las importaciones del producto objeto de investigación en la Unión Europea. A continuación examinamos sucesivamente cada uno de estos tres conjuntos de argumentos.

7.3.2.1 La cuestión de si la Comisión Europea no identificó una evolución imprevista de las circunstancias

7.88. Turquía señala que en las determinaciones provisional y definitiva de la Comisión Europea se afirmaba que el aumento de las importaciones "ha[bía] sido el resultado de acontecimientos imprevistos que tienen su *origen* en una serie de factores" y, a continuación, se describían los factores en cuestión.¹⁵² Turquía aduce que el hecho de que la Comisión Europea describiera esos factores que supuestamente eran *el origen* de una evolución imprevista de las circunstancias significa que la Comisión Europea no identificó las circunstancias imprevistas propiamente dichas, que deben ser diferentes de su "origen".¹⁵³ Turquía añade que "el hecho de no haber identificado claramente los acontecimientos ... se ve agravado por el hecho de que no se indicara claramente cuándo ... se habrían producido los factores identificados", ya que la Comisión Europea hacía referencias imprecisas a distintos períodos, uno de los cuales abarcaba 16 años.¹⁵⁴

7.89. La Unión Europea afirma que los argumentos de Turquía son simples "esfuerzos semánticos" y explica que las circunstancias que la Comisión Europea describió como el "origen" son de hecho circunstancias imprevistas.¹⁵⁵ En cuanto al momento, la Unión Europea responde que en las determinaciones provisional y definitiva en realidad se identifica el marco temporal de cada circunstancia, y que no todos los acontecimientos que forman una confluencia de circunstancias deben tener lugar simultáneamente.¹⁵⁶

7.90. Entre los terceros, los Estados Unidos aducen que una autoridad no está obligada a demostrar en su informe publicado que ha habido una evolución imprevista de las circunstancias antes de aplicar una salvaguardia; solo es necesario que las circunstancias existan como cuestión de hecho.¹⁵⁷ El Japón, Suiza y Ucrania aducen que una autoridad debe identificar la evolución imprevista de las

¹⁵¹ Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.115.

¹⁵² Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 48 (sin resalte en el original). Véase también la Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 30.

¹⁵³ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 88-89; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 59.

¹⁵⁴ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 90; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 60-61.

¹⁵⁵ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 72-74.

¹⁵⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 75-79 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *India - Productos de hierro y acero* [apelado por la India el 14 de diciembre de 2018, apelado por el Japón el 21 de diciembre de 2018], párrafo 7.114).

¹⁵⁷ Comunicación de los Estados Unidos en calidad de tercero, párrafos 8-14; y declaración de los Estados Unidos en calidad de tercero, párrafos 7-10.

circunstancias en su informe publicado, antes de aplicar una salvaguardia.¹⁵⁸ Con respecto a la invocación por Turquía del hecho de que la Comisión Europea hizo referencia a "factores", Suiza aduce que el término descriptivo concreto empleado por la autoridad para describir las circunstancias no tiene importancia.¹⁵⁹

7.91. Pasamos a nuestra evaluación de las determinaciones provisional y definitiva.

7.92. Las determinaciones provisional¹⁶⁰ y definitiva contienen cada una sección titulada "Evolución imprevista de las circunstancias".¹⁶¹ En esas secciones, ambas determinaciones identifican tres circunstancias acumulativas, a saber: a) un exceso de la capacidad de fabricación de acero "sin precedentes", que persistió a pesar de las medidas adoptadas para reducirlo¹⁶², y que estaba alimentado por el apoyo estatal¹⁶³; b) un mayor uso de medidas de restricción del comercio en mercados de terceros países, en particular el aumento de los aranceles aplicados, la introducción de precios mínimos de importación, la imposición de normas nacionales obligatorias y de prescripciones en materia de contenido nacional, y un aumento constante de las medidas de defensa comercial sobre el acero, de las cuales una parte significativa fue adoptada por los Estados Unidos, uno de los mayores importadores de acero del mundo¹⁶⁴; y c) las medidas del artículo 232 de los Estados Unidos.¹⁶⁵

7.93. Turquía basa su alegación de que la Comisión Europea no identificó ninguna circunstancia imprevista en el hecho de que en ambas determinaciones se hace referencia a una evolución imprevista de las circunstancias que "t[enía] su origen en una serie de factores"¹⁶⁶ y, a continuación, se enumeran las circunstancias expuestas *supra*. Turquía señala esa declaración para argumentar que, si esas circunstancias son "factores" que fueron el "origen" de la evolución imprevista de las circunstancias, no podía tratarse de las circunstancias imprevistas propiamente dichas y, por lo tanto, no puede considerarse que la Comisión Europea haya identificado, siquiera nominalmente, una evolución imprevista de las circunstancias. No estamos de acuerdo. Las circunstancias en cuestión se enumeran y examinan en una sección titulada claramente "Evolución imprevista de las circunstancias"¹⁶⁷; se las denomina indistintamente no solo "factores", sino también "evolución imprevista de las circunstancias"¹⁶⁸; la Comisión Europea se refirió a los argumentos de las partes interesadas tendientes a establecer que las circunstancias no eran imprevistas, explicando por qué, a su juicio, eran efectivamente imprevistas¹⁶⁹; y la Comisión Europea indicó que esas circunstancias dieron lugar a un aumento de las importaciones.¹⁷⁰ Por consiguiente, resulta claro a partir de las determinaciones publicadas de la Comisión Europea que esta consideraba que esas circunstancias constituían la evolución imprevista de las circunstancias pertinentes. En este contexto, que en ocasiones la Comisión Europea se refiriera a las circunstancias imprevistas como "factores" que eran el "origen" de la evolución imprevista de las circunstancias no invalida el hecho de que identificara las circunstancias en cuestión como circunstancias imprevistas. Un Miembro no está necesariamente

¹⁵⁸ Comunicación del Japón en calidad de tercero, párrafo 6; comunicación de Suiza en calidad de tercero, párrafo 13; y comunicación de Ucrania en calidad de tercero, párrafo 11.

¹⁵⁹ Comunicación de Suiza en calidad de tercero, párrafo 17.

¹⁶⁰ La determinación definitiva incorpora por referencia las constataciones relativas a la evolución imprevista de las circunstancias formuladas en los considerandos 30 a 36 de la determinación provisional, que, por consiguiente, también forman parte del fundamento de la salvaguardia definitiva. (Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 48). Véase también el párrafo 7.10 *supra*.

¹⁶¹ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), sección V; y Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), sección 4.

¹⁶² Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 31; y Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 48-49 y 62.

¹⁶³ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 32; y Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 48-49 y 62.

¹⁶⁴ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 33-34; y Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 48-49 y 62.

¹⁶⁵ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 35; y Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 48-49 y 62.

¹⁶⁶ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 48; y Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 30 ("que tienen su origen en").

¹⁶⁷ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), sección V, encabezamiento; y Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), sección 4, encabezamiento.

¹⁶⁸ Véase, por ejemplo, la Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), recital 36 ("la evolución imprevista de las circunstancias antes mencionada").

¹⁶⁹ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 51-52.

¹⁷⁰ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 36; y Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 62.

obligado a emplear la terminología exacta del Acuerdo sobre la Organización Mundial del Comercio (OMC) en sus determinaciones internas.

7.94. En cuanto al argumento de Turquía de que la Comisión Europea no "indic[ó] claramente cuándo ... se hab[ían] producido los factores identificados"¹⁷¹, observamos que en las determinaciones provisional y definitiva se indicó lo siguiente: a) que la capacidad mundial de la siderurgia se había más que duplicado de 2000 a 2017 y que la producción siderúrgica mundial en 2016 era 100 millones de toneladas superior a la demanda mundial de acero¹⁷²; b) que varios países habían hecho un mayor uso de medidas de restricción del comercio en el sector siderúrgico desde 2014/2015 y hasta 2017¹⁷³; c) que en 2015-2016 se habían iniciado muchas más investigaciones sobre medidas de defensa comercial relacionadas con el sector siderúrgico durante 2011-2013, y en 2018 los Estados Unidos tenían en vigor 169 medidas sobre derechos antidumping y compensatorios en relación con ese sector, así como 25 investigaciones en curso¹⁷⁴; y d) que en marzo de 2018 se habían adoptado las medidas del artículo 232 de los Estados Unidos sobre el acero, tras una investigación iniciada en abril de 2017 y un informe publicado en enero de 2018.¹⁷⁵ Por consiguiente, la Comisión Europea describió el momento de cada circunstancia, bien por referencia a un marco temporal a lo largo del cual esta se había manifestado (por ejemplo, la duplicación de la capacidad desde 2000), bien por referencia al momento específico en que dio comienzo (por ejemplo, la iniciación de una investigación en virtud del artículo 232 de los Estados Unidos en abril de 2017 y la introducción de medidas en marzo de 2018). Por lo tanto, no consideramos que Turquía haya fundamentado su alegación de que la Comisión Europea no identificó una evolución imprevista de las circunstancias porque no identificó suficientemente el momento en que estas tuvieron lugar.

7.95. Habida cuenta de lo anterior, rechazamos los argumentos de Turquía de que la Comisión Europea no *identificó* la evolución imprevista de las circunstancias en que se basa la salvaguardia definitiva.

7.3.2.2 La cuestión de si la evolución de las circunstancias no fue imprevista

7.96. Turquía aduce que, aun en el caso de que la Comisión Europea hubiera identificado una evolución de las circunstancias, ninguna de ellas fue imprevista. Consideramos, sucesivamente, si Turquía ha establecido tal cosa para cada uno de los tres conjuntos de circunstancias identificados por la Comisión Europea (el aumento del exceso de capacidad de producción de acero, el aumento de las medidas de restricción del comercio y defensa comercial sobre el acero, y las medidas del artículo 232 de los Estados Unidos sobre el acero).

7.97. En primer lugar, Turquía sostiene que el exceso de capacidad de producción de acero existía desde hacía decenios y era anterior a la Ronda Uruguay y que, por lo tanto, no fue imprevisto.¹⁷⁶

7.98. La Unión Europea responde que la Comisión Europea explicó por qué el exceso de capacidad en cuestión fue imprevisto: según las explicaciones de la Comisión Europea, lo fue porque la capacidad de producción de acero siguió aumentando después de 2011 (tras un descenso entre 2009 y 2011), pese a ser ya excesiva entonces y pese al hecho de que económicamente se preveía que disminuyera, y porque el exceso de capacidad persistió "a pesar del gran número de

¹⁷¹ Véase el párrafo 7.88 *supra*.

¹⁷² Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 31. Además, en la determinación definitiva la Comisión Europea analizó las tendencias intermedias (comparando el período 2009-2011 con el período 2011-2016) para responder a los argumentos de que el exceso de capacidad de fabricación de acero no fue imprevisto. (Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 52).

¹⁷³ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3) considerando 33.

¹⁷⁴ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3) considerando 34; Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 56.

¹⁷⁵ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 49 y 58-59.

¹⁷⁶ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 93-96; véase también la respuesta de Turquía a la pregunta 9 del Grupo Especial, sobre la cuestión del trato dado a un elemento de prueba. Turquía aduce en particular que, como el exceso de capacidad ha existido durante decenios y es anterior a la Ronda Uruguay, "[l]os períodos de exceso de capacidad en los productos básicos ... no pueden caracterizarse como una circunstancia inesperada que no fue prevista por la Unión Europea durante la Ronda Uruguay". (Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 94; y petición de reexamen intermedio presentada por Turquía, párrafo 15).

medidas adoptadas en todo el mundo para reducirlo".¹⁷⁷ La Unión Europea también señala que el grupo especial encargado del asunto *India - Productos de hierro y acero* consideró que el aumento de la capacidad de producción de acero en 2015 fue, junto con otros factores, una evolución imprevista de las circunstancias.¹⁷⁸

7.99. Turquía responde a la Unión Europea que, si una autoridad invoca como circunstancias imprevistas acontecimientos del mercado tales como cambios de la capacidad, debe presentar "una explicación razonable y detallada con respecto a la manera exacta en que ... [estas] son imprevistas". Según Turquía, "[l]as constataciones y explicaciones de la Comisión Europea según las cuales '[después de 2011] se preveía que la capacidad total de producción de acero en bruto disminuiría o al menos se mantendría estable', no constituyen una explicación razonable y detallada, ya que esa declaración se presenta sin que se aporten pruebas". Turquía también afirma que la fuerte disminución de la capacidad entre 2009 y 2011 se debió a la crisis financiera y que, por lo tanto, era de esperar que la capacidad reanudara después la tendencia ascendente observada en los años anteriores.¹⁷⁹

7.100. Entre los terceros, el Canadá sostiene que el exceso de capacidad puede ser una circunstancia imprevista, pero que la autoridad debe presentar una explicación razonada y adecuada de por qué lo es.¹⁸⁰ El Brasil sostiene que, si un Miembro invoca una dinámica del mercado, por ejemplo un exceso de capacidad, como circunstancia imprevista, debe explicar cuidadosamente por qué fue imprevista.¹⁸¹ La República de Corea y Ucrania sostienen que el exceso de capacidad ha existido en el sector del acero durante mucho tiempo, y la República de Corea considera que, por lo tanto, es "en principio ... dud[oso]" que pudiera constituir una circunstancia imprevista.¹⁸² De manera más general, con respecto a la interpretación de "imprevista", el Japón sostiene que una autoridad debe realizar, "como mínimo, algún análisis de por qué la supuesta 'evolución imprevista de las circunstancias' fue 'inesperada'", y los Estados Unidos aducen que algo imprevisto es algo que no ha sido realmente previsto.¹⁸³

7.101. Volvemos de nuevo, para nuestra evaluación, a las determinaciones publicadas. Con respecto al exceso de capacidad, entendemos que la explicación que figura en las determinaciones publicadas es que lo que fue inesperado fue que el exceso de capacidad siguiera aumentando y alcanzara niveles "sin precedentes", contradiciendo la lógica económica y a pesar de los esfuerzos por contener el aumento.¹⁸⁴ Turquía se apoya en el hecho de que el exceso de capacidad en el sector del acero ha existido durante largo tiempo y aduce que, en consecuencia, los períodos de exceso de capacidad no habían sido imprevistos cuando concluyó la Ronda Uruguay.¹⁸⁵ Sin embargo, Turquía no ha cuestionado directamente las aseveraciones de la Comisión Europea de que el exceso de capacidad había seguido aumentando hasta alcanzar niveles sin precedentes, con una capacidad que se había duplicado con creces desde 2000, a pesar de las medidas adoptadas para contenerlo. Turquía ha cuestionado la pertinencia del descenso del exceso de capacidad de 2009-2011 en la evaluación realizada por la Comisión Europea, y ha señalado que la declaración de la Comisión Europea de que se esperaba que la capacidad disminuyera o se mantuviera estable después de 2011 no contenía una referencia a datos justificativos que constaran en el expediente.¹⁸⁶ Sin embargo, esto no contradice la afirmación en que se basó la Comisión Europea de que era contrario a la lógica económica que la capacidad continuara aumentando cuando el exceso de capacidad era ya considerable. La Comisión Europea estableció una distinción entre una situación subyacente —a saber, el exceso de capacidad *per se*, que en el momento de la conclusión de la Ronda Uruguay era conocido— y su evolución hacia una nueva situación, es decir, el hecho de que

¹⁷⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 82-87; Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 49 y 52. Véase también la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 9 del Grupo Especial, párrafo 30.

¹⁷⁸ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 85.

¹⁷⁹ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 94-96; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 65-67.

¹⁸⁰ Comunicación del Canadá en calidad de tercero, párrafo 23.

¹⁸¹ Comunicación del Brasil en calidad de tercero, párrafos 5-6.

¹⁸² Comunicación de Corea en calidad de tercero, párrafo 17; comunicación de Ucrania en calidad de tercero, párrafo 15; y declaración de Ucrania en calidad de tercero, párrafo 7.

¹⁸³ Comunicación del Japón en calidad de tercero, párrafo 7; comunicación de los Estados Unidos en calidad de tercero, párrafo 5; y declaración de los Estados Unidos en calidad de tercero, párrafos 4-6.

¹⁸⁴ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 31; y Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 49 y 52.

¹⁸⁵ Véanse el párrafo 7.97 y la nota 176 *supra*.

¹⁸⁶ Véanse el párrafo 7.99 y la nota 176 *supra*.

el exceso de capacidad experimentara un gran aumento, contradiciendo las expectativas económicas y a pesar de las medidas adoptadas para reducirlo. No consideramos que en este caso se necesitara nada más para identificar el exceso de capacidad sin precedentes como una circunstancia que en esa ocasión fue imprevista. Una circunstancia que era imprevista en el momento de contraer una obligación puede ser el resultado de la evolución de una situación que en ese momento era conocida. Por lo tanto, no consideramos que Turquía haya establecido que la Comisión Europea incurriera en error al concluir que el aumento del exceso de capacidad constituía una circunstancia que era imprevista en el momento de la conclusión de la Ronda Uruguay.

7.102. En segundo lugar, Turquía aduce que el aumento de las medidas de defensa comercial sobre los productos de acero no podía ser imprevisto, porque "las normas de la OMC contemplan la adopción de medidas de defensa comercial"¹⁸⁷; antes de la Ronda Uruguay habían tenido lugar periódicamente aumentos de la utilización de medidas antidumping¹⁸⁸; los datos sobre el uso de medidas de defensa comercial desde 1995 también demuestran que hay repuntes periódicos del número de investigaciones antidumping, tanto en general como respecto de los "metales comunes y las manufacturas de estos metales"¹⁸⁹; y la propia Unión Europea contribuyó al supuesto aumento tanto al adoptar medidas de defensa comercial como por el hecho de que sus exportaciones de acero también fueron objeto de medidas de defensa comercial.¹⁹⁰

7.103. La Unión Europea responde que los aumentos de las medidas de restricción del comercio y defensa comercial no son necesariamente una evolución imprevista de las circunstancias, pero pueden serlo. Según la Unión Europea, el alcance, momento y grado de repercusión de tales aumentos puede hacer de ellos una circunstancia imprevista, como sucedió en este caso.¹⁹¹ La Unión Europea cuestiona asimismo la pertinencia de algunas de las alegaciones fácticas de Turquía. Según la Unión Europea, de los tres conjuntos de datos que Turquía ha presentado y que muestran la evolución de las medidas antidumping, dos no son pertinentes porque no son específicos al sector del acero, y uno no es pertinente porque se remonta a después de la Ronda Uruguay y, por lo tanto, no puede servir de indicador de lo que era imprevisto cuando las Comunidades Europeas contrajeron la obligación pertinente dimanante del GATT de 1994.¹⁹² La Unión Europea también observa que las medidas de defensa comercial iniciadas por la Unión Europea o contra las exportaciones de acero de la UE representan una pequeña proporción de la "utilización a nivel mundial de medidas de defensa comercial en el sector del acero".¹⁹³

7.104. Con respecto a la objeción formulada por la Unión Europea de que los datos presentados por Turquía sobre la utilización de medidas antidumping después de la Ronda Uruguay no ayudan a evaluar si una circunstancia concreta fue imprevista cuando las Comunidades Europeas contrajeron la obligación pertinente dimanante del GATT de 1994, Turquía responde que los datos que ha proporcionado tienen por objeto demostrar que el recurso a medidas de defensa comercial, en general y para el sector "relacionado con el acero", "sigue ciclos de intensidad variable" y lo ha hecho tanto antes como después de la Ronda Uruguay.¹⁹⁴

7.105. 7.105 En el contexto de su examen de los datos posteriores a la Ronda Uruguay, Turquía observa también que el número de investigaciones antidumping iniciadas disminuyó en 2014 en comparación con 2013, y en 2017-2018 en comparación con 2015-2016 y que, como resultado de ello, el número de investigaciones iniciadas en 2017-2018 apenas fue ligeramente superior al correspondiente a 2011-2013. Según Turquía, estos hechos contradicen la declaración de la

¹⁸⁷ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 100.

¹⁸⁸ A este respecto, Turquía se apoya en datos relativos a todas las investigaciones antidumping, con independencia del producto de que se trate. (Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 101-102 y 106, y gráfico 2).

¹⁸⁹ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 102-104 y (para los productos de hierro y acero en los Estados Unidos) 108, y gráficos 2-4.

¹⁹⁰ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 107.

¹⁹¹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 89-90.

¹⁹² Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 91 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Turquía, gráficos 2 y 3) y párrafo 92 (donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de Turquía, gráfico 4). Los datos que aparecen en el gráfico 3 también se remontan a después de la Ronda Uruguay.

¹⁹³ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 88-106.

¹⁹⁴ Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 68-75; petición de reexamen intermedio presentada por Turquía, párrafo 19. Turquía también reitera sus argumentos anteriores y señala que la invocación por la Unión Europea de una presentación de la OCDE es una explicación *ex post*. (Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 75).

Comisión Europea de que se había producido un aumento constante del recurso a medidas de defensa comercial y de que la situación constituía una evolución imprevista de las circunstancias.¹⁹⁵ La Unión Europea responde que la ligera disminución del número de investigaciones antidumping iniciadas en 2014 se vio compensada por un aumento del número de investigaciones iniciadas en materia de derechos compensatorios ese mismo año¹⁹⁶, que el número de investigaciones iniciadas volvió a aumentar en 2015¹⁹⁷ y que la disminución del número de investigaciones iniciadas en 2017 en comparación con 2015-2016 no hacía cuestionar la naturaleza imprevista "del aumento significativo a nivel global de la utilización de medidas de defensa comercial".¹⁹⁸

7.106. Por último, Turquía aduce que el hecho de que los Estados Unidos tuvieran en vigor en 2018 un gran número de medidas de defensa comercial sobre el acero no podía ser imprevisto porque los Estados Unidos eran uno de los mayores importadores de acero, y habían tenido un número igualmente elevado de medidas de defensa comercial sobre el acero en vigor en 2002-2006.¹⁹⁹ La Unión Europea responde que ello no impide que el aumento significativo de las medidas de defensa comercial adoptadas por los Estados Unidos "como parte del aumento del recurso a esos instrumentos a nivel global", constituya una evolución imprevista de las circunstancias. En respuesta al argumento de Turquía, la Unión Europea también ofrece una panorámica de la evolución del número de investigaciones y órdenes antidumping y en materia de derechos compensatorios de los Estados Unidos a lo largo de varios años.²⁰⁰

7.107. Entre los terceros, el Brasil aduce que aceptar que las medidas de defensa comercial, que son "parte integrante del sistema de la OMC"²⁰¹, pueden constituir una circunstancia imprevista entraña el riesgo de dar lugar a un incremento de los obstáculos al comercio; y que para establecer que esas medidas efectivamente constituyen una evolución imprevista de las circunstancias debe haber al menos datos justificativos sólidos y un "umbral adecuado".²⁰² Suiza comparte la preocupación por un incremento de las restricciones comerciales y añade que valerse de los derechos establecidos por los acuerdos abarcados no puede constituir una circunstancia imprevista.²⁰³ La República de Corea señala que el uso de medidas de defensa comercial es presumiblemente "legítimo".²⁰⁴

7.108. No consideramos que el hecho de que el Acuerdo sobre la OMC contemple acontecimientos o circunstancias particulares establezca que estos no pueden constituir una circunstancia imprevista. A modo de ejemplo, observamos que, aunque el GATT de 1994 hace referencia a "medidas ... aplicadas en tiempos de guerra", esta declaración, por sí sola, no impide necesariamente que las medidas aplicadas en tiempo de guerra constituyan una circunstancia imprevista.

7.109. En relación con la contribución de la Unión Europea a ese incremento, la Unión Europea afirma que, de haberlo, ese incremento fue marginal, y que Turquía no nos ha facilitado información que refute esta afirmación.²⁰⁵

¹⁹⁵ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 105; segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 70-71; y petición de reexamen intermedio presentada por Turquía, párrafo 19.

¹⁹⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 92 y 95 (donde se hace referencia a las estadísticas de la OMC sobre las investigaciones antidumping iniciadas, por sector (Prueba documental EU-2); y estadísticas de la OMC sobre las investigaciones iniciadas en materia de derechos compensatorios, por sector (Prueba documental EU-3). Los datos que figuran en la determinación provisional sobre las investigaciones iniciadas cada año (considerando 34) se refieren a las investigaciones antidumping iniciadas. (Estadísticas de la OMC sobre las investigaciones antidumping iniciadas, por sector (Prueba documental EU-2)).

¹⁹⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 95.

¹⁹⁸ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 96. La Unión Europea señala también que las estadísticas de la OMC sobre los metales comunes y sus manufacturas "muestran un aumento significativo [del número de investigaciones iniciadas] durante 2014-2018 en comparación con el período 2011-2013", y muestran también que 498 medidas antidumping y 61 medidas compensatorias se adoptaron en todo el mundo en el período (de seis años) 2013-2018, en comparación con 163 y 25, respectivamente, en el período (de siete años) 2006-2012. (Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo. 93).

¹⁹⁹ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 108.

²⁰⁰ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 100-106.

²⁰¹ Comunicación del Brasil en calidad de tercero, párrafo 7.

²⁰² Comunicación del Brasil en calidad de tercero, párrafos 7-10.

²⁰³ Comunicación de Suiza en calidad de tercero, párrafos 18-21.

²⁰⁴ Comunicación de Corea en calidad de tercero, párrafo 17.

²⁰⁵ Turquía observa que la Unión Europea había iniciado 29 investigaciones de defensa comercial respecto del hierro y el acero entre 2013 y 2019, y compara las medidas de defensa comercial sobre el acero dirigidas contra la Unión Europea con el *número total* de medidas de defensa comercial *dirigidas contra la Unión Europea*. La Unión Europea responde que 72 de las 723 "medidas de defensa comercial de todos los

7.110. Pasamos ahora a considerar el argumento de Turquía de que hay ciclos en el uso de medidas de defensa comercial²⁰⁶, y que por esa razón no es inesperado que se registren aumentos de ese uso. Observamos que las determinaciones publicadas sitúan el aumento de las medidas de defensa comercial en el contexto más amplio del aumento del exceso de capacidad y las medidas del artículo 232 de los Estados Unidos, y citan un aumento de las investigaciones antidumping relacionadas con la industria siderúrgica de 77 en el período 2011-2013 a 117 en el período 2015-2016, y el hecho de que los Estados Unidos tenían en vigor, en febrero de 2018, 169 medidas sobre derechos antidumping y compensatorios con respecto al acero y 25 investigaciones en curso.²⁰⁷ En respuesta a las objeciones de que la adopción de medidas de defensa comercial no podía ser imprevista, la Comisión Europea explicó además en la determinación definitiva que el "problema" era "el aumento sin precedentes del número de medidas de ese tipo tomadas por terceros países, que ha[bía] generado un desvío comercial conducente al aumento de las importaciones en la [Unión Europea]".²⁰⁸ Por consiguiente, la Comisión Europea no afirmó que cualquier repunte de las medidas de defensa comercial constituiría una circunstancia imprevista, sino que basó su constatación de que esas circunstancias fueron imprevistas en los hechos concretos que tenía ante sí. El hecho de que la utilización de medidas de defensa comercial pueda "seguir ciclos", o fluctuar, no significa que un mayor recurso a esas medidas no pueda constituir nunca una evolución imprevista de las circunstancias. La Comisión Europea constató que, en las circunstancias particulares que tenía ante sí, el aumento de las medidas de defensa comercial, unido a otros acontecimientos, era imprevisto en el sentido del artículo XIX.1 a), y consideramos que el hecho de que la utilización de medidas de defensa comercial pueda fluctuar no hace cuestionar esa evaluación.

7.111. A continuación, examinaremos los argumentos de Turquía relativos al número de investigaciones antidumping iniciadas a nivel mundial sobre los metales comunes y sus manufacturas en 2014 y 2017-2018, así como sobre las investigaciones y órdenes sobre medidas de defensa comercial de los Estados Unidos.²⁰⁹ Recordamos que la Comisión Europea se basó en el aumento significativo del número de investigaciones antidumping iniciadas en todo el mundo en el sector del acero en el período 2015-2016 en comparación con el período 2011-2013, y en el número de investigaciones y órdenes sobre medidas de defensa comercial relacionadas con el acero en vigor en los Estados Unidos en febrero de 2018, para probar que se había producido un aumento significativo del recurso a las medidas de defensa comercial aplicables al acero, en el contexto más amplio del exceso de capacidad, las medidas de restricción del comercio, y las medidas del artículo 232 de los Estados Unidos en el sector del acero. El hecho de que el número de investigaciones iniciadas en todo el mundo no fuera tan elevado en 2014 o 2017-2018 no altera esas observaciones ni las conclusiones extraídas de ellas por la Comisión Europea en el sentido de que la evolución de las circunstancias en cuestión fue imprevista. Del mismo modo, el hecho de que los Estados Unidos fueran un gran mercado o ya contaran con un número considerable de medidas en vigor en el período 2002-2006 no implicaba que el elevado número de órdenes e investigaciones en vigor en 2018 no contribuyera a la situación general que la Comisión Europea constató que era "imprevista".

7.112. Por lo tanto, no consideramos que Turquía haya demostrado que la Comisión Europea actuó de manera incompatible con el artículo XIX.1 a) al concluir que el aumento de las medidas de defensa comercial que identificó, junto con las demás circunstancias que identificó, fue imprevisto.

7.113. Pasando al aumento de las medidas de restricción del comercio sobre los productos de acero, Turquía afirma que la Comisión Europea no identificó claramente las medidas y no explicó la manera en que el aumento de un arancel de la nación más favorecida o un incremento arancelario adoptados como medidas de defensa comercial serían imprevistos.²¹⁰ En respuesta, la Unión Europea recuerda

tipos" en vigor en 2020 estaban dirigidas contra la Unión Europea, y señala que la Unión Europea inició 29 investigaciones sobre medidas de defensa comercial respecto del hierro y el acero entre 2013 y 2018, de un total de 582 iniciaciones de investigaciones antidumping y 118 de investigaciones sobre medidas compensatorias en el sector de "metales comunes y manufacturas de estos metales", en el mismo período 2013-2018. (Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 107; y primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 98).

²⁰⁶ Señalamos a este respecto la observación de la Unión Europea en el sentido de que muchos de los datos facilitados por Turquía sobre las fluctuaciones en la utilización de medidas de defensa comercial se remontan a después de la Ronda Uruguay o no se refieren al sector del acero. (Véase el párrafo 7.103 *supra*).

²⁰⁷ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 34.

²⁰⁸ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 56.

²⁰⁹ Véanse los párrafos 7.105 y 7.106 *supra*.

²¹⁰ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 110.

que en la determinación provisional se enumeraban los tipos de medidas adoptadas (incrementos de los aranceles, normas, prescripciones en materia de contenido nacional) y los países que adoptaron esas medidas (Estados Unidos, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía).²¹¹ La Unión Europea también afirma que se proporciona información más detallada en una presentación de la OCDE hecha en la 83ª reunión del Comité del Acero de la OCDE, y señala que en la determinación provisional se hace referencia a los informes de las reuniones 83ª y 84ª del Comité del Acero de la OCDE. Sin embargo, como en el contexto del aumento de las medidas de restricción del comercio no se hizo referencia a la presentación de la OCDE, no nos apoyamos en ella en este contexto.²¹² Entre los terceros, la República de Corea sostiene que la adopción de restricciones gubernamentales también forma parte de la realidad en el sector del acero y que, por lo tanto, es "dud[oso]" que pueda constituir una circunstancia imprevista.²¹³

7.114. En relación con la identificación de las medidas de restricción del comercio, observamos que en las determinaciones publicadas se identifican tanto los tipos de las medidas en cuestión como varios países que las han adoptado. Aunque Turquía sostiene que "es difícil comprender la manera en que"²¹⁴ el aumento de esas medidas podría ser imprevisto, no ha explicado en qué radica esa dificultad. Como en el caso del aumento de las medidas de defensa comercial, la Comisión Europea citó el aumento de las medidas de restricción del comercio en un contexto que incluía el exceso de capacidad sin precedentes y las medidas del artículo 232 de los Estados Unidos, que restringía el universo de mercados para los productos de acero en todo el mundo y, de ese modo, "establec[ían] y agrava[ban] los desequilibrios en el comercio internacional de los productos afectados".²¹⁵ No consideramos que Turquía haya establecido que la Comisión Europea incurrió en error al constatar que esos acontecimientos, incluido el aumento del recurso a medidas de restricción del comercio en este contexto por varios países, fueron imprevistos.

7.115. En tercer lugar, Turquía también sostiene que las medidas del artículo 232 que los Estados Unidos adoptaron en relación con el acero no podían constituir una circunstancia imprevista porque el artículo 232 de la Ley de Expansión del Comercio Exterior, la norma jurídica estadounidense que permite la adopción de tales medidas en los Estados Unidos, era muy anterior a la Ronda Uruguay.²¹⁶ La Unión Europea responde que, efectivamente, las medidas adoptadas en virtud del artículo 232 no siempre serán una evolución imprevista de las circunstancias, pero podrían serlo, y que la Comisión Europea explicó por qué lo fueron en estas circunstancias.²¹⁷ Entre los terceros, el Canadá opina que puede haber casos en que las medidas del artículo 232 podrían constituir una evolución imprevista de las circunstancias, pero que el Grupo Especial debe evaluar si la Comisión Europea dio una explicación razonada y adecuada de por qué fue así en el caso que tenía ante sí.²¹⁸

7.116. El hecho de que la legislación existente de un Miembro pueda autorizar que este adopte una determinada medida no establece, en sí, que todas las medidas que puedan aplicarse en virtud de esa legislación estén previstas. A modo de ejemplo, la legislación de un Miembro puede establecer determinadas normas en relación con los conflictos militares, pero eso no significa que ningún conflicto militar en que participe ese Miembro pueda ser "imprevist[o]" en el sentido del artículo XIX.1 a). Pasando a las determinaciones publicadas en relación con el presente asunto, observamos que la Comisión Europea hizo referencia al "nivel y ámbito de aplicación" de las medidas del artículo 232 de los Estados Unidos sobre el acero, y señaló que consistía en la imposición de "un único arancel a todos los productos ... de la que no [se] excluiría a casi ningún país", y que se preveía que la medida redujera las importaciones de productos de acero en los Estados Unidos en 13 millones de toneladas. La Comisión Europea también opinaba que la medida era "ilegal", y

²¹¹ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 33.

²¹² Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 108 (donde se hace referencia a la Presentación en la 83ª reunión del Comité del Acero de la OCDE (Prueba documental EU-7)). En el contexto del exceso de capacidad y las medidas de apoyo estatal, las notas 1-2 de los considerandos 31-32 de la determinación provisional hacen referencia a los "informes del 83º y el 84º Comité del Acero de la OCDE" y se facilita el siguiente enlace: <http://www.oecd.org/std/ind/steel.htm>. (Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), notas 1-2).

²¹³ Comunicación de Corea en calidad de tercero, párrafo 17.

²¹⁴ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 110.

²¹⁵ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 30.

²¹⁶ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 111; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 76.

²¹⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 110 (donde se hace referencia a la Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 35).

²¹⁸ Comunicación del Canadá en calidad de tercero, párrafo 25.

observó que se estaba introduciendo "en el contexto de persistente exceso de capacidad existente".²¹⁹ La Comisión Europea enunció, por lo tanto, varias razones por las que consideró imprevistas esas medidas del artículo 232 específicas y los acontecimientos que estaban comprendidos. El hecho de que las medidas del artículo 232 se adoptaran de conformidad con una norma jurídica estadounidense existente desde hacía largo tiempo no establece que la Unión Europea incurriera en error al considerar que esas medidas del artículo 232 específicas constituían una circunstancia imprevista.

7.117. Por lo tanto, constatamos que Turquía no ha establecido que la Comisión Europea incurriera en error al constatar que la evolución de las circunstancias en que se basó fue imprevista.

7.3.2.3 La cuestión de si la Comisión Europea no estableció que el aumento de las importaciones fue "consecuencia de" la evolución imprevista de las circunstancias

7.118. El tercer conjunto de argumentos de Turquía es que la Comisión Europea no estableció la "conexión lógica" necesaria entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones. Concretamente, Turquía aduce que: a) la Comisión Europea no hizo lo suficiente para establecer el modo en que la evolución imprevista de las circunstancias tuvo como consecuencia el aumento de las importaciones en la Unión Europea²²⁰; b) la evolución imprevista de las circunstancias se refería al acero en general, y la Comisión Europea no demostró que tuviera como consecuencia el aumento de las importaciones de los productos siderúrgicos específicos objeto de investigación²²¹; y c) las medidas del artículo 232 de los Estados Unidos, introducidas en marzo de 2018, no podían haber tenido como consecuencia el aumento de las importaciones observado durante el período 2013-2017.²²² A continuación examinamos estos argumentos sucesivamente.

7.3.2.3.1 La cuestión de si la Comisión Europea no hizo lo suficiente para establecer el modo en que la evolución imprevista de las circunstancias había tenido como consecuencia el aumento de las importaciones en la Unión Europea

7.119. Comenzamos por examinar el argumento de Turquía de que la Comisión Europea no hizo lo suficiente para establecer el modo en que la evolución imprevista de las circunstancias (es decir, el exceso de capacidad, el aumento de las medidas restrictivas del comercio y las medidas de defensa comercial y las medidas del artículo 232) tuvo como consecuencia el aumento de las importaciones en cuestión, y en lugar de ello hizo afirmaciones no avaladas por pruebas.

7.120. Al examinar estos argumentos, observamos que las partes están en desacuerdo con respecto a cuánto se exigía en este caso para establecer que la evolución imprevista de las circunstancias tuvo como consecuencia el aumento de las importaciones en la Unión Europea causante de daño. Por una parte, Turquía aduce que, dado que la Comisión Europea se basó en un conjunto complejo de hechos para establecer la "conexión lógica" entre la evolución imprevista de las circunstancias y el consiguiente aumento de las importaciones, la Comisión Europea debía dar una "explicación detallada [...] de la forma en que la supuesta evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a aumentos de las importaciones".²²³ La Unión Europea, por otra parte, considera que los hechos del presente asunto eran tales que bastaba simplemente con "unir" la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones para mostrar su conexión lógica, en particular, porque tuvieron lugar durante el mismo período.²²⁴ Entre los terceros, el Canadá sostiene que debemos determinar si bastaba con "reunir [las] dos series de hechos" como aduce la Unión Europea,

²¹⁹ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 35.

²²⁰ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 124-135; segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 80-92; respuesta de Turquía a la pregunta 22 a) del Grupo Especial; y observaciones de Turquía sobre la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 22 a)-b) del Grupo Especial.

²²¹ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 136-143; segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 93-95; declaración inicial de Turquía en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 22; respuesta de Turquía a la pregunta 22 a) del Grupo Especial, párrafos 4-8; y observaciones de Turquía sobre la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 21 del Grupo Especial, párrafos 8-10. Turquía también aduce que la Unión Europea no llevó a cabo un análisis a nivel de cada categoría de productos específica: hemos abordado este argumento en la sección 7.2 *supra*.

²²² Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 132 y 144-149; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 87-88.

²²³ Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 80-81. Véase también la primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 125.

²²⁴ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 115-117.

habida cuenta de los argumentos de Turquía sobre la complejidad de los hechos.²²⁵ El Canadá afirma que aunque "una autoridad competente tiene cierta libertad para elegir el método adecuado" para examinar la relación existente entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones, "debe dar una explicación razonada y adecuada de sus constataciones".²²⁶ El Japón aduce, entre otras cosas, que la autoridad debe demostrar el modo en que la evolución imprevista de las circunstancias tuvo como consecuencia el aumento de las importaciones y que, para ello, la evolución imprevista de las circunstancias debe modificar las condiciones de competencia en favor de los productos importados.²²⁷ La República de Corea sostiene que debemos centrarnos en la cuestión de si la explicación dada en los informes publicados es lo suficientemente razonada y adecuada, y que debemos considerar "si los fenómenos complejos pueden reducirse a una simple cuestión de 'reunir los hechos'".²²⁸ Suiza aduce que unir simplemente la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones no es suficiente.²²⁹

7.121. Teniendo esto presente, pasamos ahora a examinar los argumentos específicos de las partes sobre cada uno de los aspectos de la evolución imprevista de las circunstancias en que se basó la Comisión Europea.

7.122. Comenzamos por el aumento del exceso de capacidad. Turquía aduce que la Comisión Europea solo ofreció declaraciones generales y vagas, no avaladas por pruebas, acerca de la conexión entre el exceso de capacidad y el aumento de las importaciones.²³⁰ Entre otras cosas, Turquía aduce que aunque la Comisión Europea afirmó que "muchos productores, especialmente en países donde el Estado distorsiona la dinámica normal de las fuerzas del mercado, mantuvieron la utilización de la capacidad en índices altos e inundaron los mercados de terceros países con sus productos a precios bajos", y que "[e]sto ha[b]ía provocado un aumento de las importaciones en la UE y una caída general de los precios", la Comisión Europea no respaldó estas afirmaciones con pruebas.²³¹ Turquía aduce también que la Comisión Europea no presentó pruebas para respaldar la afirmación de que cuando disponen de capacidad excedentaria, los productores exportadores buscarán oportunidades en los mercados de exportación.²³² Turquía señala que, en cuanto se refiere a China, en esta declaración "no se tiene en cuenta la existencia de las numerosas medidas comerciales correctivas en vigor".²³³ Turquía recuerda también que el grupo especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* constató que incluso en el caso de que volúmenes inhabitualmente grandes de producción de acero en el extranjero quedaran desplazados del consumo extranjero, eso no bastaría para establecer que las importaciones en el Miembro afectado aumentarían como consecuencia de ello.²³⁴ Para respaldar su posición de que el exceso de capacidad no da lugar necesariamente a un aumento de las importaciones, Turquía señala que en un informe que consta en el expediente del procedimiento subyacente se indicaba que los efectos del exceso de capacidad en el comercio no eran "importantes desde el punto de vista sistémico".²³⁵

7.123. La Unión Europea responde que cuando se consideran paralelamente el aumento del exceso de capacidad y el aumento de las importaciones en la Unión Europea, su conexión lógica es evidente.²³⁶ La Unión Europea añade que el aumento del exceso de capacidad (y la evolución de las demás circunstancias) tuvo lugar durante el mismo período que el aumento de las importaciones: el exceso de capacidad había ido en aumento desde 2000 y alcanzó niveles elevados en 2014-2016, y el aumento de las importaciones se había observado entre 2013 y junio de 2018.²³⁷ La Unión Europea sostiene también que las constataciones de la Comisión Europea sobre el exceso

²²⁵ Comunicación del Canadá en calidad de tercero, párrafo 30.

²²⁶ Comunicación del Canadá en calidad de tercero, párrafo 31.

²²⁷ Comunicación del Japón en calidad de tercero, párrafos 9-10; y declaración del Japón en calidad de tercero, párrafos 2-4. Véase también la declaración de Ucrania en calidad de tercero, párrafo 9.

²²⁸ Comunicación de Corea en calidad de tercero, párrafo 19.

²²⁹ Comunicación de Suiza en calidad de tercero, párrafos 23-24.

²³⁰ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 126-127.

²³¹ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 126 (donde se hace referencia a la Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 32).

²³² Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 127 (donde se hace referencia a la Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 54).

²³³ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 127.

²³⁴ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 128.

²³⁵ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 129 (donde se hace referencia al informe de Global Trade Alert titulado "Going Spare" (Prueba documental TUR-21), página 6). Con respecto a este, véase la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 9 del Grupo Especial, párrafos 29-35.

²³⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 116.

²³⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 117.

de capacidad estaban "justificadas por pruebas". La Unión Europea se refiere "por ejemplo" a la comunicación de la Comisión Europea titulada "Siderurgia: Preservar el empleo y el crecimiento sostenibles", y a las declaraciones del Presidente en la 83ª y la 84ª reuniones del Comité del Acero de la OCDE.²³⁸ Turquía sostiene que esa documentación no se citó en las determinaciones formuladas para respaldar las constataciones de la Comisión Europea sobre la conexión lógica entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones, y que en todo caso no establece esa conexión lógica.²³⁹ Turquía aduce también que la elección que hizo la Comisión Europea de las pruebas obrantes en el expediente es sesgada, porque la Comisión omite referirse a un informe según el cual los efectos en el comercio del exceso de la capacidad no eran importantes.²⁴⁰ La Unión Europea señala que el pasaje del informe que menciona Turquía no se refiere específicamente al sector del acero.²⁴¹

7.124. Para evaluar esos argumentos, volvemos a examinar ahora las determinaciones publicadas. Esas determinaciones indican que la Comisión Europea constató que la capacidad mundial de la siderurgia se había más que duplicado desde 2000 (y en particular había aumentado inesperadamente entre 2011 y 2016²⁴²), que la producción siderúrgica real superaba con creces a la demanda²⁴³, y que se había producido un aumento súbito, agudo e importante de las importaciones tanto entre 2013 y 2017 como entre 2013 y el primer semestre de 2018.²⁴⁴ Con respecto a la conexión entre el exceso de capacidad y el aumento de las importaciones, en la determinación provisional se señaló que "[d]ados los grandes costes fijos del sector siderúrgico, muchos productores, especialmente en países donde el Estado distorsiona la dinámica normal de las fuerzas del mercado, mantuvieron la utilización de la capacidad en índices altos e inundaron los mercados de terceros países con sus productos a precios bajos cuando el consumo interno no podía absorberlos", y que esto "ha provocado un aumento de las importaciones en la UE y una caída general de los precios".²⁴⁵ En la determinación provisional también se señaló que los precios de importación subcotizaron "en general" los precios de los productores de la UE en 2017. En la determinación definitiva, la Comisión Europea observó lo siguiente:

Por lo que respecta a la relación entre la evolución imprevista del exceso de capacidad de producción de acero y el aumento de las importaciones, está claro que los productores exportadores tienen interés en maximizar su utilización de la capacidad. En situaciones en las que, tras abastecer al mercado interior, dispongan de capacidad excedentaria, buscarán otras oportunidades de negocio en los mercados de exportación y, de ese modo, generarán en ellos un aumento de los volúmenes de importación.²⁴⁶

7.125. En la determinación provisional, la Comisión Europea hizo referencia a los "informes del 83º y el 84º Comité del Acero de la OCDE" para respaldar sus declaraciones de que el exceso de capacidad se había más que duplicado desde 2000, y que el apoyo estatal causante de distorsión acentuó los desequilibrios en el sector siderúrgico.²⁴⁷ En la determinación definitiva, la Comisión Europea hizo referencia a su comunicación titulada "Siderurgia: Preservar el empleo y el crecimiento sostenibles", y al informe de Global Trade Alert titulado "Going Spare", para respaldar sus

²³⁸ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 118-121 (donde se hace referencia a la comunicación de la Comisión Europea titulada "Siderurgia: Preservar el empleo y el crecimiento sostenibles" (Prueba documental EU-23); y a las declaraciones del Presidente en la 83ª y la 84ª reuniones del Comité del Acero de la OCDE, respectivamente (Pruebas documentales EU-8 y EU-9)).

²³⁹ Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 83-84.

²⁴⁰ Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 85; petición de reexamen intermedio presentada por Turquía, párrafo 21 (donde se hace referencia al informe de Global Trade Alert titulado "Going Spare" (Prueba documental TUR-21)).

²⁴¹ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 9 del Grupo Especial, párrafo 34. Estamos de acuerdo con la Unión Europea en que el pasaje en cuestión se refiere al exceso de capacidad en general y no específicamente al sector del acero. (Véase también *ibid.* párrafos 26-36).

²⁴² Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 52.

²⁴³ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 31.

²⁴⁴ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 29; y Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 47.

²⁴⁵ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 32.

²⁴⁶ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 54.

²⁴⁷ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 31-32, nota 1 ("Véanse los informes del 83º y el 84º Comité del Acero de la OCDE, disponibles en el siguiente enlace: <http://www.oecd.org/sti/ind/steel.htm>"), y nota 2 ("Véase el informe del 83º Comité del Acero de la OCDE antes mencionado").

declaraciones de que el exceso de capacidad "inesperadamente continuó aumentando", y de que había aumentado entre 2011 y 2016 tras disminuir de 2009 a 2011.²⁴⁸

7.126. Al examinar el exceso de capacidad, la Comisión Europea también afirmó que "el exceso de capacidad está intrínsecamente muy relacionado con las importaciones objeto de dumping y subvención".²⁴⁹

7.127. Recordamos que el artículo XIX.1 a) establece que un Miembro podrá adoptar una salvaguardia cuando, entre otras cosas, las importaciones de un producto han aumentado "como consecuencia de" la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT, y que la frase "como consecuencia de" no establece un requisito de causalidad.²⁵⁰ Esto significa que una autoridad investigadora no necesita proporcionar la misma cantidad de razonamientos y pruebas para justificar la "conexión lógica" entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones que si el artículo XIX.1 a) hubiera contenido un requisito de causalidad. Además, recordamos que lo que se requiera exactamente para establecer que el aumento de las importaciones se ha producido "como consecuencia de" la evolución imprevista de las circunstancias dependerá de la "naturaleza de los hechos" de cualquier caso concreto.²⁵¹

7.128. En este caso, observamos que la Comisión Europea estableció que el exceso de capacidad mundial de producción de acero aumentó en gran medida, alcanzando los 2.290 millones de toneladas en 2016 y manteniéndose estable en 2.170 millones de toneladas en 2017²⁵², y que Turquía no cuestiona este hecho. Observamos también que la Comisión Europea estableció que las importaciones en la Unión Europea de las 26 categorías de productos a las que impuso la salvaguardia definitiva aumentaron significativamente entre 2013 y junio de 2018²⁵³, y aunque Turquía no está de acuerdo con esa evaluación, no advertimos defecto alguno en esta constatación.²⁵⁴ Observamos además que la Comisión Europea estableció que en el caso de 16 de las categorías de productos siderúrgicos sujetas a la salvaguardia definitiva, los precios de importación subcotizaron los precios de los productores de la UE²⁵⁵, y que la Comisión Europea facilitó una referencia para respaldar su declaración de que la ayuda gubernamental causante de distorsión estaba acentuando los desequilibrios estructurales en el sector siderúrgico, y Turquía no ha cuestionado esa referencia.²⁵⁶ La Comisión Europea explicó también la conexión entre el aumento del exceso de capacidad y el aumento de las importaciones, declarando que dados los elevados costes fijos del sector siderúrgico, muchos productores mantuvieron la utilización de la capacidad en índices altos, especialmente en países con ayuda gubernamental causante de distorsión y, como consecuencia de ello, "inundaron los mercados de terceros países con sus productos a precios bajos cuando el consumo interno no podía absorberlos"; esto, a su vez, "provoc[ó] un aumento de las importaciones en la UE y una caída general de los precios".²⁵⁷

7.129. Por consiguiente, las determinaciones publicadas indican que la Comisión Europea aportó una base probatoria para sus declaraciones sobre el aumento del exceso de capacidad, el carácter inesperado de su aumento continuado, y su vinculación con la ayuda gubernamental. Sin embargo, en las determinaciones no se señalan pruebas que respalden las declaraciones de la Comisión

²⁴⁸ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 52. La misma comunicación se citó también en el contexto del análisis sobre la amenaza de daño, en la Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 58-60.

²⁴⁹ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 53.

²⁵⁰ Véase el párrafo 7.84 *supra*.

²⁵¹ Véase el párrafo 7.85 *supra*.

²⁵² Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 31 y nota 1; y Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 52 y notas 19-20.

²⁵³ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), sección 3.

²⁵⁴ Véase la sección 7.5 *infra*.

²⁵⁵ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 32 y anexo III. La Comisión Europea también constató que los precios de importación subcotizaban los precios de los productores de la UE en el caso de la categoría de productos 23, a la que no aplicó la salvaguardia definitiva. (Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 31).

²⁵⁶ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 32 y nota 2. Turquía cuestiona la utilización por la Unión Europea de la declaración del Presidente de la OCDE en la 83ª reunión del Comité del Acero de la OCDE (Prueba documental EU-8) sobre la base de que la Comisión Europea no la utilizó como prueba de la conexión entre el aumento del exceso de capacidad y el aumento de las importaciones. Turquía no cuestiona el hecho de que la Comisión Europea se basara en ella para afirmar que la ayuda gubernamental había acentuado los desequilibrios en el sector siderúrgico. (Véase el párrafo 7.124 *supra*).

²⁵⁷ Véanse los párrafos 7.124-7.125 *supra*.

Europea sobre la conexión entre el exceso de capacidad y el aumento de las importaciones. En cambio, el razonamiento de la Comisión Europea sobre la conexión entre el exceso de capacidad y el aumento de las importaciones en la Unión Europea se limitó a señalar la magnitud del exceso de capacidad y de producción mundiales, afirmar que "es evidente" que el exceso de capacidad lleva a los productores de acero a buscar otras oportunidades de exportación, observar que los precios de importación normalmente son inferiores a los precios de los productores de la UE, y concluir que esto ha dado lugar a un aumento de las importaciones en la Unión Europea.²⁵⁸

7.130. Es muy posible que el exceso de capacidad diera lugar a presiones para exportar, y que esas presiones para exportar dieran lugar a un aumento de las exportaciones a la Unión Europea, de manera que las importaciones en la UE del producto objeto de investigación aumentaran como consecuencia del exceso de capacidad. No obstante, señalamos que, salvo la descripción de la magnitud del exceso de capacidad y el aumento de las importaciones, las determinaciones de la Comisión Europea no aportan pruebas que respalden de otro modo su razonamiento sobre la conexión entre ambos.

7.131. No consideramos que esta sea una circunstancia que exija un análisis profundo para establecer una conexión lógica entre la evolución imprevista de las circunstancias (es decir, el exceso de capacidad) y el aumento de las importaciones.²⁵⁹ Sin embargo, la Comisión Europea no satisfizo este requisito, porque simplemente afirmó que la conexión existía, sin hacer referencia a ninguna prueba que respaldara su afirmación.

7.132. Para llegar a esta conclusión, hemos considerado una diferencia sustanciada recientemente en la OMC en la que se constató que no se desprendía ninguna incompatibilidad con el artículo XIX.1 a) de la determinación de una autoridad de que la evolución imprevista de determinadas circunstancias tuvo como consecuencia un aumento de las importaciones sobre la base de su coincidencia en el tiempo. En el asunto *Estados Unidos – Medida de salvaguardia sobre los productos fotovoltaicos (China)*, uno de los aspectos de la evolución imprevista de las circunstancias que citaron las autoridades de los Estados Unidos fueron los rápidos cambios en las cadenas de suministro mundiales y los procesos de fabricación que siguieron a la imposición por los Estados Unidos de derechos antidumping y compensatorios a productos fotovoltaicos procedentes de China y del Taipei Chino. El grupo especial constató que las autoridades de los Estados Unidos habían mostrado que empresas chinas habían hecho inversiones significativas en varios terceros países, y que las importaciones en los Estados Unidos de productos fotovoltaicos procedentes de esos países habían aumentado significativamente. China adujo que fue inapropiado que las autoridades de los Estados Unidos dedujeran que el aumento de la capacidad de producción de los productores afiliados chinos de productos fotovoltaicos contribuyó al aumento de las importaciones en los Estados Unidos, y sugirió que el aumento podía haber provenido de otros productores. El grupo especial rechazó ese argumento, y explicó lo siguiente:

[A]unque esta fuera una posibilidad hipotética, las pruebas circunstanciales en las que se basó la [Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos] indican otra cosa. De hecho, en consonancia con el argumento de los Estados Unidos, el hecho de que las sociedades afiliadas chinas aumentaran significativamente su capacidad de producción en terceros países en los mismos años en que las importaciones en el mercado de los Estados Unidos procedentes de esos países aumentaron considerablemente nos hace pensar que había una conexión significativa entre estos hechos.²⁶⁰

7.133. Este análisis parece respaldar la opinión de que, en algunos casos, demostrar una coincidencia en el tiempo entre determinados aspectos de la evolución imprevista de las circunstancias y un aumento de las importaciones, y explicar su conexión, es suficiente para establecer su conexión lógica a efectos del artículo XIX.1 a).²⁶¹ En ese caso hubo, entre otros

²⁵⁸ Como se ha señalado, la Comisión Europea aportó pruebas respecto a sus declaraciones sobre la evolución del exceso de capacidad y sobre la ayuda gubernamental causante de distorsión, pero no respecto a sus declaraciones sobre la conexión lógica entre el exceso de capacidad y el aumento de las importaciones. (Véase el párrafo 7.125 *supra*).

²⁵⁹ Recordamos que el artículo XIX.1 a) no exige que exista una relación de causalidad entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones. (Véase el párrafo 7.84 *supra*).

²⁶⁰ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Medida de salvaguardia sobre los productos fotovoltaicos (China)* [apelado por China el 16 de septiembre de 2021], párrafo 7.42.

²⁶¹ Véanse también los informes del Grupo Especial, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.115.

elementos²⁶², un aumento de la capacidad de producción de los productores afiliados chinos en cuatro países que coincidió con un aumento simultáneo de las importaciones procedentes de esos mismos países, todo ello a lo largo de un período de dos años. Por consiguiente, en ese caso había una vinculación más estrecha entre la evolución imprevista de las circunstancias en cuestión y el aumento de las importaciones que la que existe en el presente caso entre el exceso de capacidad en la industria siderúrgica mundial en general y un aumento de las importaciones en general.

7.134. A continuación analizamos el examen realizado por la Comisión Europea de la conexión entre el aumento de las medidas restrictivas del comercio y las medidas de defensa comercial y el aumento de las importaciones. Turquía sostiene que la Comisión Europea "no presentó ningún expediente fáctico o estadístico" sobre la forma en que las corrientes de acero hacia la Unión Europea se vieron afectadas por las medidas restrictivas del comercio y las medidas de defensa comercial a las que se refería, y no identificó esas medidas.²⁶³ La Unión Europea responde que no se requería nada más aparte de establecer el aumento de las medidas de defensa comercial y el aumento de las importaciones "durante el mismo período".²⁶⁴

7.135. Volvemos a ocuparnos ahora de las determinaciones publicadas. En la determinación provisional, la Comisión Europea declaró que el aumento de las importaciones en la Unión Europea y la caída general de los precios se habían "visto exacerbado[s] por prácticas comerciales restrictivas en los mercados de terceros países". La Comisión Europea dio el ejemplo de los incrementos arancelarios sobre determinados productos siderúrgicos que "se importaron normalmente en cantidades crecientes durante el período de investigación". La Comisión Europea procedió a enumerar otras prácticas comerciales restrictivas; y a continuación señaló que mientras durante el período 2011/2013 se habían iniciado 77 investigaciones en materia de defensa comercial relacionadas con el acero al año, durante el período 2015/2016 esa cifra había ascendido a 117 al año. Seguidamente, se refirió al gran número de investigaciones y órdenes de imposición de derechos antidumping y compensatorios en los Estados Unidos, y declaró que "[p]uesto que los EE.UU. son uno de los países que más acero importan del mundo [...] el impacto de un número tan elevado de medidas de defensa comercial ha tenido fuertes repercusiones a escala internacional".²⁶⁵ En la determinación definitiva, al abordar los argumentos de que no había establecido la conexión entre las medidas restrictivas del comercio y las medidas de defensa comercial y el aumento de las importaciones, la Comisión Europea recordó que mientras durante el período 2011/2013 se habían iniciado 77 investigaciones en materia de defensa comercial relacionadas con el acero al año, durante el período 2015/2016 esa cifra había ascendido a 117 al año, y declaró que "[n]inguna de las partes ha[b]ía cuestionado estas cifras, indicativas de una evolución imprevista de las circunstancias conducente al aumento de las importaciones establecido más arriba".²⁶⁶

7.136. Salvo en el caso de las medidas de defensa comercial adoptadas por los Estados Unidos, la Comisión Europea describió principalmente estos aspectos de la evolución imprevista de las circunstancias y afirmó que habían dado lugar al aumento de las importaciones en la Unión Europea. Con respecto a las medidas de defensa comercial adoptadas por los Estados Unidos, la Comisión Europea razonó que puesto que los Estados Unidos son uno de los mayores importadores de acero, el efecto del elevado número de medidas adoptadas por los Estados Unidos había "tenido fuertes repercusiones a escala internacional".²⁶⁷

7.137. Observamos que cada medida restrictiva del comercio y cada medida de defensa comercial normalmente se refiere solo a determinados productos siderúrgicos importados y exportados por determinados países. Por consiguiente, recordamos que el tipo de análisis requerido para establecer la conexión entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones depende de la naturaleza de los hechos, y consideramos que esta es una situación que requiere un "análisis más detallado".²⁶⁸ La Comisión Europea no ofreció tal análisis. Salvo en el caso de las medidas de defensa comercial de los Estados Unidos, la Comisión Europea simplemente afirmó que

²⁶² Véase el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Medida de salvaguardia sobre los productos fotovoltaicos (China)* [apelado por China el 16 de septiembre de 2021], párrafos 7.21 y 7.39-7.44.

²⁶³ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 130-131; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 86.

²⁶⁴ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 117 y 123.

²⁶⁵ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 33-34.

²⁶⁶ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 56.

²⁶⁷ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 35.

²⁶⁸ Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.115.

las medidas restrictivas del comercio y las medidas de defensa comercial habían dado lugar al aumento de las importaciones en la Unión Europea; con respecto a las medidas de defensa comercial de los Estados Unidos, la Comisión Europea afirmó que habían tenido repercusiones a escala internacional, pero no presentó ninguna prueba ni hizo intento alguno por establecer un vínculo entre las medidas y el aumento de las importaciones en la Unión Europea. Por ejemplo, si bien indicó el aumento del número de medidas comerciales de los Estados Unidos, no proporcionó ninguna información sobre el volumen de importaciones que se vieron afectadas.

7.138. Por consiguiente, constatamos que la Comisión Europea no estableció que el aumento de las importaciones se produjo "como consecuencia de[]" aumento de las medidas restrictivas del comercio y las medidas de defensa comercial.

7.139. A continuación, pasamos a examinar las medidas del artículo 232 de los Estados Unidos sobre el acero. Turquía aduce que la Comisión Europea no estableció que esas medidas dieran lugar al aumento de las importaciones en la Unión Europea de las 26 categorías de productos afectadas, porque: a) las medidas del artículo 232 excluían varios productos, pero la Comisión Europea no llevó a cabo un análisis por productos específicos; b) la Comisión Europea no llevó a cabo un análisis por países específicos para mostrar que había habido aumentos de las importaciones en la Unión Europea procedentes de países cuyas exportaciones a los Estados Unidos habían disminuido; c) la Comisión Europea no presentó ninguna prueba de la afirmación de que el mercado de la UE era atractivo y, en cualquier caso, eso no habría bastado para establecer que las medidas del artículo 232 dieron lugar al aumento de las importaciones en la Unión Europea; y d) las medidas del artículo 232 entraron en vigor después del período objeto de investigación en que se observó el aumento de las importaciones.²⁶⁹

7.140. La Unión Europea responde que: a) las exclusiones de productos procedentes de determinados países no alteraban las conclusiones de la autoridad²⁷⁰; b) en este caso, no era necesario hacer un análisis por productos específicos, dado el carácter global de la evolución imprevista de las circunstancias²⁷¹; c) el mercado de la UE es atractivo porque tiene el mayor mercado de importación de acero, con precios elevados, y esto es "de conocimiento público"²⁷²; d) hay pruebas del atractivo del mercado de la UE²⁷³; y e) el atractivo del mercado de la UE, combinado con la evolución imprevista de las circunstancias y su coincidencia en el tiempo con el aumento de las importaciones, establece la conexión lógica entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones.²⁷⁴ Con respecto a la fecha de las medidas del artículo 232, la Unión Europea responde que: el período objeto de investigación relativo al aumento de las importaciones terminó en junio de 2018, después de la imposición de las medidas del artículo 232; la Comisión Europea determinó la existencia de desvío comercial real basándose en los datos sobre las importaciones mensuales de los Estados Unidos y la Unión Europea entre enero y septiembre de 2017 y 2018; y la iniciación misma de la investigación del artículo 232 en abril de 2017 ya había creado incertidumbre en el mercado.²⁷⁵

7.141. Pasamos a examinar, una vez más, las determinaciones publicadas para hacer nuestra evaluación. En la determinación provisional, la Comisión Europea declaró que: "es probable que las medidas [...] adoptadas por los EE.UU. en virtud de la sección 232, dado su nivel y ámbito de aplicación, causen un desvío comercial considerable de los productos siderúrgicos hacia la Unión"; los Estados Unidos habían calculado que las medidas del artículo 232 harían disminuir las importaciones en un volumen correspondiente al 7% del consumo de la UE; el mercado de la UE "es, en general, muy atractivo para los productos siderúrgicos, tanto en términos de demanda como de precios"; y "[a]lgunos de los principales exportadores a los EE.UU. son también proveedores siderúrgicos tradicionales de la Unión y no cabe duda de que estos países, así como otros cuyas exportaciones y producción se verán afectadas por las medidas de los EE.UU. y la previsible cascada de desvío comercial, redirigirán sus exportaciones a la Unión".²⁷⁶ En la determinación definitiva, la

²⁶⁹ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 132-135; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 87-92; respuestas de Turquía a las preguntas 22 y 23 del Grupo Especial; y observaciones de Turquía sobre la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 22 del Grupo Especial, párrafo 12.

²⁷⁰ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 127.

²⁷¹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 128.

²⁷² Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 22 a) del Grupo Especial, párrafo 9.

²⁷³ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 22 a) del Grupo Especial, párrafo 10.

²⁷⁴ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 22 b) del Grupo Especial, párrafo 11.

²⁷⁵ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 124-129 y 139-145.

²⁷⁶ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 35.

Comisión Europea señaló que la investigación relativa al artículo 232 se había iniciado en abril de 2017 y el informe correspondiente se había publicado en enero de 2018, y afirmó que incluso la iniciación de la investigación "generó incertidumbre en el mercado y tuvo efectos sobre los flujos comerciales del acero".²⁷⁷ Además, la Comisión Europea examinó las importaciones mensuales de acero en los Estados Unidos y la Unión Europea desde enero a septiembre de 2017 y 2018; constató que, en 2018, las importaciones mensuales en los Estados Unidos se mantuvieron "constantemente por debajo" de su volumen en 2017, salvo en el mes de abril, y que proporcionalmente las importaciones mensuales en la Unión habían sido superiores, durante cada mes, a las de 2017; según la Comisión Europea, esto establecía que el desvío comercial ya se estaba produciendo, y más concretamente que las medidas del artículo 232 "aceleraron el aumento de las importaciones añadiendo nuevos flujos de desvío comercial".²⁷⁸ Seguidamente, al abordar los argumentos relativos a las "exclusiones de productos", la Comisión Europea señaló que solo Australia había obtenido una exención incondicional, y representaba alrededor del 1% del total de las importaciones de los Estados Unidos, mientras que a otros países se les habían asignado contingentes libres de derechos, muchos de los cuales se habían agotado en el momento de la asignación, y además esos países representaban menos del 20% de las importaciones de 2017.²⁷⁹

7.142. Por consiguiente, la constatación de la Comisión Europea de que las medidas del artículo 232 de los Estados Unidos dieron lugar al aumento de las importaciones ("añadiendo nuevos flujos de desvío comercial") se basó en lo siguiente: el "nivel y ámbito de aplicación" de las medidas de los Estados Unidos, que según el Departamento de Comercio de los Estados Unidos se preveía que reducirían las importaciones en los Estados Unidos en un volumen equivalente al 7% del consumo de la UE²⁸⁰; las afirmaciones de que la Unión Europea es "en general, [un mercado] muy atractivo para los productos siderúrgicos, tanto en términos de demanda como de precios", y que algunos de los proveedores del mercado estadounidense eran también "proveedores tradicionales" de la Unión Europea²⁸¹; y los datos que mostraban que entre la imposición del arancel del artículo 232 al acero en marzo de 2018 y septiembre de 2018, las importaciones mensuales de acero en los Estados Unidos habían disminuido en comparación con el mismo mes de 2017, excepto en abril, y las importaciones mensuales en la Unión Europea habían aumentado proporcionalmente.²⁸²

7.143. Al igual que en el caso de las medidas restrictivas del comercio y las medidas de defensa comercial que acabamos de examinar, opinamos que el establecimiento de la conexión entre las medidas del artículo 232 sobre el acero y el aumento de las importaciones en la Unión Europea "exig[e] un análisis mucho más detallado" que "corroborar dos series de datos".²⁸³ Esto se debe en particular al hecho de que las medidas del artículo 232 han sido adoptadas por un solo Miembro.

7.144. El análisis del artículo 232 que la Comisión Europea llevó a cabo con respecto a las medidas impuestas en virtud de este artículo no cumple ese criterio más detallado. En cuanto a las pruebas, señalamos que la Comisión Europea se basó en una estimación hecha por los Estados Unidos según la cual las medidas habrían hecho disminuir las importaciones de acero en los Estados Unidos en un volumen total correspondiente al 7% del consumo de acero de la UE, y en seis meses de datos posteriores a la imposición de los aranceles al acero en virtud del artículo 232 que mostraban algunas correlaciones negativas entre las tendencias de las importaciones en la Unión Europea y los Estados Unidos. Para el resto de su análisis, la Comisión Europea no presentó pruebas ni información suficientemente detallada.²⁸⁴

7.145. En particular, un elemento fundamental del análisis realizado por la Comisión Europea era que el mercado de la UE era atractivo para los exportadores que se habían visto forzados a abandonar el mercado estadounidense. Aunque parece haber pruebas en el expediente que respaldarían esta proposición, esas pruebas se limitan a un modelo presentado a la Comisión Europea por la rama de producción de la UE²⁸⁵, que la Comisión Europea utilizó para diseñar la

²⁷⁷ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 58.

²⁷⁸ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 58-59 y cuadros 12 y 14.

²⁷⁹ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 60-61.

²⁸⁰ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 35 y nota 2.

²⁸¹ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 35.

²⁸² Determinación provisional (Prueba documental TUR-5), considerando 59 y cuadros 12 y 14.

²⁸³ Véanse el párrafo 7.85 *supra*; y los informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.115.

²⁸⁴ Véase el párrafo 7.142 *supra*.

²⁸⁵ Desviación en el cálculo (Prueba documental EU-12); y Estimación de las importaciones en los Estados Unidos que sufrirán una desviación (Prueba documental EU-13).

salvaguardia que aplicó, pero que no mencionó al examinar la conexión entre las medidas del artículo 232 y el aumento de las importaciones.²⁸⁶ En cuanto a las demás pruebas señaladas por la Unión Europea en este contexto, o bien la Comisión Europea no se refirió a ellas en el sentido de que establecían el atractivo del mercado de la UE para los exportadores que se vieron forzados a abandonar el mercado de los Estados Unidos, o bien no obran en el expediente. En primer lugar, la Unión Europea ahora se refiere a las cuotas de mercado de importación de la UE comunicadas en presentaciones hechas en la 83ª y la 84ª reuniones del Comité del Acero de la OCDE, que muestran que la Unión Europea "era la principal economía importadora del mundo".²⁸⁷ Pero, aunque en la determinación provisional, al examinar el exceso de capacidad, se hizo referencia a los "informes de la 83ª y la 84ª reuniones del Comité del Acero de la OCDE"²⁸⁸, la autoridad investigadora no se refirió a estos "informes" en el sentido de que establecieran el tamaño del mercado de la UE.²⁸⁹ En segundo lugar, la Unión Europea hace referencia a las constataciones de la Comisión Europea sobre la subcotización, pero en las determinaciones publicadas esto se describió como un efecto de la evolución imprevista de las circunstancias, y no como una prueba del atractivo del mercado de la UE.²⁹⁰ En tercer lugar, la Unión Europea hace referencia a los "datos [...] disponibles públicamente en la base datos Global Trade Atlas", pero esos datos no obraban en el expediente de la investigación.²⁹¹ En cuarto lugar, la Unión Europea afirma que la existencia de medidas de defensa comercial establece que la Unión Europea era un objetivo atractivo para las exportaciones, pero esta afirmación no figura en ninguna parte del razonamiento de la autoridad investigadora.²⁹²

7.146. Por consiguiente, aunque parece que la prueba del atractivo del mercado de la UE para los exportadores excluidos del mercado estadounidense podría haber estado a disposición de la Comisión Europea, en sus determinaciones publicadas, la Comisión Europea no se basó en esa prueba para establecer que su propio mercado era atractivo para los exportadores excluidos del mercado estadounidense debido a las medidas del artículo 232. Sin embargo, esta proposición era fundamental para la conclusión de la Comisión Europea de que las medidas del artículo 232 dieron lugar al aumento de las importaciones en la Unión Europea, al "acelerar" el aumento preexistente.

7.147. De manera análoga, señalamos que aunque la Comisión Europea afirmó que los proveedores tradicionales de la Unión Europea eran también proveedores del mercado de la UE, y que "no cab[ía] duda de que estos países, así como otros" redirigirían sus exportaciones de los Estados Unidos a la Unión Europea²⁹³, en su determinación la Comisión Europea no se refirió a pruebas que respaldaran esta afirmación.

²⁸⁶ Ante nosotros, la Unión Europea se ha referido a este modelo como prueba de la conexión entre las medidas del artículo 232 y el aumento de las importaciones. (Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 11 del Grupo Especial; observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Turquía a la pregunta 22 del Grupo Especial).

Sin embargo, las determinaciones publicadas indican que ese análisis se utilizó para determinar el nivel adecuado de las medidas, y no para establecer la conexión entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones; por consiguiente, no lo tomamos en consideración en este contexto. (Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 101-111; y Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 167-169, 174-176 y 178-180).

²⁸⁷ Declaración inicial de la Unión Europea en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 56; respuesta de la Unión Europea a la pregunta 22 a) del Grupo Especial, párrafo 10 (donde se hace referencia a la presentación en la 83ª reunión del Comité del Acero de la OCDE (Prueba documental EU-7); y a la presentación en la 84ª reunión del Comité del Acero de la OCDE (Prueba documental EU-16)).

²⁸⁸ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), nota 1 ("Véanse los informes del 83º y el 84º Comité del Acero de la OCDE, disponibles en el siguiente enlace: <http://www.oecd.org/sti/ind/steel.htm>"). Turquía señala que los dos documentos de la OCDE a los que hace referencia la Unión Europea en el sentido de que establecen el atractivo del mercado de la UE, que se nos presentaron como Pruebas documentales EU-7 y EU-16, no obran en el expediente de la investigación en materia de salvaguardias. (Observaciones de Turquía sobre la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 22 del Grupo Especial, párrafo 12).

²⁸⁹ Observamos también que los documentos de la OCDE citados por la Unión Europea en este contexto (Pruebas documentales EU-7 y EU-16) no son los mismos documentos de la OCDE que la Unión Europea ha presentado como los "informes" pertinentes en el contexto del examen del exceso de capacidad (Declaraciones del Presidente en la 83ª y la 84ª reuniones del Comité del Acero de la OCDE, respectivamente (Pruebas documentales EU-8 y EU-9)).

²⁹⁰ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 32.

²⁹¹ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 22 a) del Grupo Especial, párrafo 10; y observaciones de Turquía sobre la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 22 del Grupo Especial, párrafo 12.

²⁹² Declaración inicial de la Unión Europea en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 57; y respuesta de la Unión Europea a la pregunta 22 a) del Grupo Especial, párrafo 10. Véanse también la Determinación provisional (Prueba documental TUR-3); y la Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5).

²⁹³ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 35.

7.148. Por consiguiente, consideramos que la Comisión Europea no estableció que las medidas del artículo 232 dieran lugar al aumento de las importaciones en la Unión Europea.

7.3.2.3.2 La evolución imprevista de las circunstancias relacionada con el acero en general

7.149. Turquía aduce que la evolución imprevista de las circunstancias en que se basó la Comisión Europea se refería al acero en general, y no a los productos específicos objeto de investigación y, por lo tanto, la Comisión Europea no demostró que tuviera como consecuencia el aumento de las importaciones de los productos específicos objeto de investigación.²⁹⁴

7.150. Habiendo ya constatado que la Comisión Europea no ha establecido que esa evolución imprevista de las circunstancias tuviera como consecuencia el aumento de las importaciones, no examinaremos este otro argumento expuesto por Turquía.

7.3.2.3.3 La fecha de las medidas del artículo 232

7.151. Turquía aduce que el aumento de las importaciones no pudo producirse "como consecuencia de" las medidas del artículo 232, porque estas fueron introducidas en marzo de 2018, después del aumento observado de las importaciones.²⁹⁵

7.152. La Unión Europea responde, entre otras cosas, que el período objeto de investigación para el aumento de las importaciones terminó en junio de 2018, por lo tanto, después de la imposición de las medidas del artículo 232; que nada obliga a un Miembro a basarse en pruebas anteriores a la *iniciación* de una investigación en materia de salvaguardias; que la Comisión Europea también determinó la existencia de desvío comercial basándose en datos sobre las importaciones mensuales en los Estados Unidos y en la Unión Europea en el período de enero a septiembre de 2017 y 2018; y también que la Comisión Europea constató que la iniciación de la investigación en abril de 2017 había creado incertidumbre y había afectado a las corrientes comerciales.²⁹⁶

7.153. Habiendo constatado que la Comisión Europea no ha establecido que las medidas del artículo 232 dieran lugar al aumento de las importaciones, no examinamos este otro argumento presentado por Turquía.

7.3.2.3.4 Conclusión general sobre la conexión entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones

7.154. Por consiguiente, constatamos que la Unión Europea actuó de manera incompatible con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 al imponer la salvaguardia definitiva sin establecer que el aumento de las importaciones tuvo lugar "como consecuencia de" la evolución imprevista de las circunstancias.

7.4 El efecto de las obligaciones

7.155. Turquía aduce que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 porque la Comisión Europea no identificó las "obligaciones [pertinentes] contraídas" en virtud del GATT de 1994, y porque no explicó de qué modo esas obligaciones tenían el efecto de limitar la capacidad de la Unión Europea de prevenir la amenaza de daño.²⁹⁷

7.156. En su primera comunicación escrita, la Unión Europea identificó las obligaciones pertinentes como "la obligación establecida en el GATT de 1994 de no imponer aranceles superiores al 0% (o restricciones cuantitativas)", y su "efecto" como la incapacidad de apartarse de esas mismas

²⁹⁴ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 136-140 y 142-143; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 94. Recordamos que Turquía formula un argumento conexo pero separado de que la Comisión Europea debía llevar a cabo su examen a nivel de las categorías de productos individuales. Hemos examinado ese argumento en la sección 7.2 *supra*.

²⁹⁵ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 132 y 144-149; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 87-88.

²⁹⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 124-129 y 139-145.

²⁹⁷ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 151-158; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 98-103.

obligaciones para prevenir la amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones.²⁹⁸ Según la Unión Europea, esas obligaciones "son evidentes" y no requieren explicaciones adicionales, y sus efectos tampoco requieren una demostración adicional.²⁹⁹ En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, la Unión Europea describe las obligaciones pertinentes como "la consolidación arancelaria del 0% respecto de todas las importaciones incluidas en el producto de que se trate", que "es una obligación que corresponde a la Unión Europea en virtud de los artículos II.1 a) y II.1 b), en conjunción con el artículo II.7 del GATT de 1994 y la Lista de Concesiones y Compromisos de la Unión Europea".³⁰⁰ La Unión Europea reconoce que no identificó estas obligaciones en sus determinaciones publicadas.³⁰¹

7.157. En respuesta al argumento de la Unión Europea de que las obligaciones pertinentes son evidentes, Turquía señala la constatación del grupo especial que se ocupó del asunto *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas* para afirmar que el hecho de que una obligación sea "conocid[a] o conocible" no exime a las autoridades del cumplimiento de la prescripción de identificar la obligación y sus efectos.³⁰² En cuanto a los efectos de las obligaciones, Turquía se remite a la constatación del grupo especial encargado del asunto *India - Productos de hierro y acero* según la cual la autoridad debe "explicar de qué modo esa obligación limita [la] capacidad [del Miembro] de reaccionar ante el incremento súbito de las importaciones causante de daño a su rama de producción nacional".³⁰³

7.158. Entre los terceros, el Japón aduce que, en su informe publicado, la autoridad debe identificar las obligaciones pertinentes y explicar cómo "impidieron que el Miembro afectado adoptara medidas compatibles con las normas de la OMC con el fin de prevenir o reparar el cambio causado por la 'evolución imprevista de las circunstancias' a la relación de competencia entre los productos importados y los productos nacionales similares o directamente competidores".³⁰⁴ Los Estados Unidos argumentan que la autoridad no está obligada a demostrar el "efecto de las obligaciones ... contraídas" en su informe publicado, y que "un Miembro establece que el aumento de las importaciones es el 'efecto de las obligaciones ... contraídas' identificando un compromiso, como una concesión arancelaria, que le impide elevar los derechos sobre las importaciones".³⁰⁵

7.159. En esta sección, examinamos en primer lugar las prescripciones aplicables del artículo XIX.1 a), y a continuación evaluamos si Turquía ha establecido la incompatibilidad alegada.

7.4.1 Prescripciones aplicables del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994

7.160. Recordamos que el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 dispone lo siguiente:

*Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicha parte contratante podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión.*³⁰⁶

²⁹⁸ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 65. La Unión Europea también sostiene que no es necesario que las concesiones pertinentes hayan sido negociadas durante la Ronda Uruguay, pero Turquía no parece haber aducido que sí lo sea. (Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 61-62).

²⁹⁹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 66.

³⁰⁰ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 24 a)-b) del Grupo Especial, párrafos 12-13.

³⁰¹ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 24 c) del Grupo Especial, párrafo 15.

³⁰² Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 102 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.96).

³⁰³ Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 100 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *India - Productos de hierro y acero* [apelado por la India el 14 de diciembre de 2018, apelado por el Japón el 21 de diciembre de 2018], párrafo 7.89).

³⁰⁴ Comunicación del Japón en calidad de tercero, párrafos 20 y 22-24; y declaración del Japón en calidad de tercero, párrafos 5-6.

³⁰⁵ Comunicación de los Estados Unidos en calidad de tercero, párrafos 14 y 16. Véase también la declaración de los Estados Unidos en calidad de tercero, párrafos 13-14.

³⁰⁶ Sin resalte en el original.

7.161. Como ya hemos señalado, el artículo XIX.1 a) está estructurado como una oración condicional que consta de dos partes, y ambas partes de esta oración condicional contienen varias cláusulas. La primera parte del artículo XIX.1 a) es la cláusula subordinada de la oración condicional: va introducida por la conjunción "si", y establece determinadas circunstancias o condiciones. La segunda parte del artículo XIX.1 a), que comienza con "dicha parte contratante podrá", describe la consecuencia de esas circunstancias y condiciones. Concretamente, esa consecuencia es que el Miembro afectado "podrá" suspender la obligación u obligaciones en virtud del GATT de 1994 pertinentes, e imponer así una salvaguardia.

7.162. Con arreglo a esta oración condicional, parte de las circunstancias que activan la capacidad de un Miembro de aplicar una salvaguardia es que se haya producido un aumento de las importaciones causante de daño "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones ... contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo".³⁰⁷ Es decir, de conformidad con el artículo XIX.1 a), las circunstancias que llevan a la imposición de una medida de salvaguardia incluyen una combinación de la evolución imprevista de las circunstancias y "[el] efecto de las obligaciones" en virtud del GATT de 1994 que, conjuntamente, dan lugar al aumento de las importaciones. El término "obligación" reaparece en la última cláusula del artículo XIX.1 a), porque la medida correctiva en él prevista es la suspensión de "la obligación" "como consecuencia de" la cual se ha producido el aumento de las importaciones.

7.163. Como ya hemos observado³⁰⁸, la expresión "como consecuencia de" relaciona el efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994, por una parte, y el aumento de las importaciones causante de daño, por otra, al establecer que este último se produce "como consecuencia de[I]" —es decir, es el efecto, consecuencia o resultado del— primero. Como ya hemos observado también³⁰⁹, la expresión "como consecuencia de" es diferente de la palabra "causan".

7.164. Observamos asimismo que el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que los Miembros "publi[quen] un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". La existencia de las circunstancias y condiciones que son necesarias para que un Miembro esté autorizado a adoptar una salvaguardia es "pertinente" para la decisión de adoptar una salvaguardia, y la existencia de obligaciones en virtud del GATT de 1994 cuyo efecto dio lugar al aumento de las importaciones causante de daño es una de esas circunstancias. Por consiguiente, es en un informe publicado donde los Miembros deben identificar esas obligaciones.³¹⁰

7.4.2 La cuestión de si Turquía ha establecido que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 con respecto al "efecto de las obligaciones"

7.165. Las partes coinciden en que la Comisión Europea no identificó las obligaciones en virtud del GATT de 1994 pertinentes en sus determinaciones publicadas.³¹¹

7.166. La Unión Europea afirma que esas obligaciones "son evidentes y no requieren ninguna explicación adicional".³¹² También señala que la determinación definitiva "se refiere en varios casos a un 'contingente libre de derechos', identificando así los productos incluidos en el producto de que se trata como productos con una consolidación arancelaria del 0%", porque "[l]os productos que

³⁰⁷ Así pues, estamos de acuerdo con la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos* de que la cláusula "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones" "describe ... *circunstancias* cuya concurrencia debe demostrarse de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia de forma compatible con las disposiciones del artículo XIX". (Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85 (con resalte en el original); véanse también el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 85; y el informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.52).

³⁰⁸ Véase el párrafo 7.84 *supra*.

³⁰⁹ Véase el párrafo 7.84 *supra*.

³¹⁰ Observamos también que el grupo especial encargado del asunto *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas* constató que la remisión a las obligaciones pertinentes en las determinaciones publicadas pero en un contexto diferente (en ese caso, al examinar la relación causal) no era suficiente. (Informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafos 7.96-7.99).

³¹¹ Véanse los párrafos 7.155-7.156 *supra*.

³¹² Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 66.

están libres de derechos en el marco de la medida de salvaguardia estaban necesariamente libres de derechos antes de la imposición de esta medida".³¹³

7.167. Observamos, en primer lugar, que la existencia de obligaciones en virtud del GATT de 1994 cuyo efecto da lugar a un aumento de las importaciones causante de daño es una de las circunstancias acumulativas que deben existir para que un Miembro pueda aplicar una medida de salvaguardia, y que esas obligaciones deben por tanto identificarse en el informe publicado por el Miembro como parte de las "cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".³¹⁴

7.168. Aunque la Unión Europea indica que otros Miembros, al examinar la salvaguardia, pueden comprender qué obligaciones en virtud del GATT de 1994 decidió suspender la Unión Europea y, por lo tanto, qué obligaciones tuvieron por efecto impedirle prevenir o reparar el daño grave, no consideramos que sea apropiado exigir a otros Miembros que lleven a cabo este ejercicio de interpretación, cuando la Unión Europea estaba en mejores condiciones de identificar, y debería haber identificado, las obligaciones pertinentes ella misma. A este respecto, observamos que el Miembro que constata que determinadas obligaciones en virtud del GATT de 1994 limitan su capacidad de prevenir o reparar el daño causado por un aumento de las importaciones, y que como consecuencia de ello suspende esas obligaciones, es quien mejor puede identificar con certeza esas obligaciones. A la inversa, no debe exigirse a los Miembros afectados por la suspensión que lo hagan, adivinando los motivos del Miembro que adopta la salvaguardia.

7.169. Habida cuenta de ello, rechazamos la indicación de la Unión Europea de que las referencias que hace la Comisión Europea a un "contingente libre de derechos" (al que no se aplica el derecho fuera del contingente) en las secciones de la determinación definitiva que tratan de la forma, el nivel y la duración de las medidas³¹⁵ eran suficientes para identificar las obligaciones en virtud del GATT de 1994 pertinentes.

7.170. Por consiguiente, constatamos que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIX.1 a) porque la Comisión Europea no identificó en sus informes publicados las obligaciones cuyo efecto dio lugar al aumento de las importaciones causante de daño. Habiendo formulado esta constatación, no procedemos a examinar el argumento adicional de Turquía de que la Comisión Europea no explicó de qué modo las obligaciones en cuestión tuvieron como consecuencia el aumento de las importaciones causante de daño.

7.5 Aumento de las importaciones

7.171. Turquía alega que la Comisión Europea actuó de manera incompatible con los artículos 2.1 y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 porque no formuló constataciones razonadas y adecuadas con respecto a sus determinaciones relativas a un aumento de las importaciones, en particular con respecto a los supuestos aumentos registrados en determinadas categorías de productos y familias de productos.³¹⁶ La Unión Europea responde que: a) la Comisión Europea no estaba obligada a examinar los aumentos con referencia a categorías de productos y familias de productos individuales, sino que el examen del producto en conjunto era la "determinación pertinente"³¹⁷; y b) el examen del producto en conjunto mostró un acusado aumento de las importaciones, del 59%, entre 2013 y 2016, seguido después de ese período de un aumento constante que alcanzó el 71% en total al final del período más reciente, a saber, el comprendido entre mediados de 2017 y mediados de 2018.³¹⁸

³¹³ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 24 c) del Grupo Especial, párrafo 14 (donde se hace referencia a la Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 152, 156 y 188). (no se reproduce la nota de pie de página)

³¹⁴ Acuerdo sobre Salvaguardias, artículo 3.1; véanse también el párrafo 7.164 *supra* y el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 72 y 76.

³¹⁵ Véase la nota 313 *supra*.

³¹⁶ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 159. Turquía también aduce que la determinación definitiva es incompatible con los artículos 2.1 y 4.2 a) y el artículo XIX.1 a) porque la Comisión Europea no determinó que se hubiera producido el aumento requerido de las importaciones de cada categoría de productos, y adoptó un enfoque incoherente respecto del producto de que se trata en diferentes etapas de su análisis. (Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 170-173). Ya hemos examinado y rechazado estos argumentos en la sección 7.2 *supra*, por lo que no los analizamos de nuevo en la presente sección.

³¹⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 161.

³¹⁸ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 154, 157, 159, 161, 171, 180 y 194.

7.172. Comenzamos exponiendo las disposiciones aplicables que constituyen la base de las alegaciones de Turquía (sección 7.5.1). A continuación evaluamos los argumentos de Turquía de que la Comisión Europea no dio una explicación razonada y adecuada de esta determinación debido a las disminuciones de los niveles de importación de algunas categorías de productos y familias de productos individuales (sección 7.5.2.1), y de que la Comisión Europea no demostró que el aumento fue suficientemente importante, súbito, agudo y reciente (sección 7.5.2.2).

7.5.1 Prescripciones aplicables del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1 y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.173. Turquía alega que la determinación de un aumento de las importaciones formulada por la Comisión Europea no satisface las prescripciones de los artículos 2.1 y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994. El artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 dispone en la parte pertinente lo siguiente:

Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, *las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad* y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales ...[.]³¹⁹

7.174. El artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone en la parte pertinente lo siguiente:

Un Miembro solo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que *las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional*, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional ...[.]³²⁰

7.175. El artículo 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone en la parte pertinente lo siguiente:

En la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional a tenor del presente Acuerdo, las autoridades competentes evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular *el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos* ...[.]³²¹

7.176. Procedemos ahora a examinar las alegaciones de Turquía relativas a estas disposiciones.

7.5.2 La cuestión de si Turquía ha establecido que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1 y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.5.2.1 La cuestión de si la Comisión Europea no tuvo adecuadamente en cuenta las disminuciones de las importaciones en el pasado más reciente

7.177. Turquía aduce que la Comisión Europea no dio una explicación razonada y adecuada de su constatación de un aumento de las importaciones en dos sentidos principales. En primer lugar, con respecto a las categorías de productos, argumenta que la Comisión Europea solo comparó las importaciones realizadas al comienzo y al final del período objeto de investigación.³²² En segundo lugar, sostiene que la Comisión Europea no tuvo debidamente en cuenta el hecho de que las importaciones de determinadas categorías de productos y familias de productos individuales disminuyeron durante la parte más reciente del período objeto de investigación.³²³ La Unión Europea

³¹⁹ Sin resalte en el original.

³²⁰ Sin resalte en el original; no se reproduce la nota de pie de página.

³²¹ Sin resalte en el original.

³²² Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 174-181.

³²³ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 182.

responde que la afirmación de Turquía se centra incorrectamente en un número limitado de categorías de productos y familias de productos individuales, cuando en la "determinación pertinente" se analizó el producto objeto de investigación en conjunto.³²⁴ A juicio de la Unión Europea, el análisis realizado por la Comisión Europea de las categorías de productos y familias de productos fue simplemente "adicional" a esta "determinación pertinente".³²⁵ La Unión Europea también afirma que nada de lo dispuesto en el GATT de 1994 o en el Acuerdo sobre Salvaguardias exige que el "aumento" se manifieste como una aceleración continua de las importaciones.³²⁶ El Brasil, en calidad de tercero, aduce que "las autoridades investigadoras deben analizar las tendencias correspondientes a la totalidad del período objeto de investigación, prestando especial atención a los datos más recientes, para cumplir la prescripción formulada a través de la expresión '*is being imported*' (en la versión española 'las importaciones ... han aumentado') que figura en el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias".³²⁷

7.178. A la luz de las constataciones que hemos formulado en la sección 7.2.2 *supra*, consideramos significativo que este argumento de Turquía se refiera únicamente al examen realizado por la Comisión Europea de los aumentos de las importaciones basándose en determinadas categorías de productos y familias de productos individuales. Turquía no ha presentado una impugnación equivalente con respecto al examen realizado por la Comisión Europea de los aumentos de las importaciones sobre la base del producto considerado en conjunto. En su examen del producto en conjunto, la Comisión Europea constató que "[l]as importaciones aumentaron tanto en términos absolutos, un 71% durante el período de análisis, como en términos relativos, con cuotas de mercado que ascendieron del 12,7% al 18,8%" y que "[e]l aumento más importante tuvo lugar en el período 2013-2016" tras el cual, "[p]osteriormente, las importaciones siguieron aumentando a un ritmo más lento antes de volver a repuntar en el período más reciente".³²⁸ Así pues, en el caso del producto en conjunto, la Comisión Europea examinó estas tendencias y constató que los volúmenes de importación aumentaron continuamente a tasas diferentes.

7.179. En consecuencia, la determinación de la Comisión Europea establece una base para su constatación de un aumento de las importaciones que no ha sido impugnada por Turquía, a saber, su constatación sobre la base del producto en conjunto, que comprende todas las categorías de productos a las que la Comisión Europea aplicó la salvaguardia. La Comisión Europea caracterizó su examen con referencia a las categorías de productos y familias de productos individuales como "confirma[torio]", "complementa[rio]" y "suplementa[rio]" al compararlo con el examen que realizó del producto en conjunto.³²⁹ Esto también se refleja en la estructura general y el orden del análisis realizado por la Comisión Europea.

7.180. En este contexto, observamos que el argumento de Turquía se basa en el hecho de que en el caso de determinadas categorías de productos y familias de productos las importaciones alcanzaron su nivel máximo en 2016 o 2017, tras lo cual disminuyeron un tanto, aunque se mantuvieron en un nivel más elevado que al principio del período objeto de investigación.³³⁰ La Comisión Europea consideró que el aumento global correspondiente a las categorías de productos y familias de productos incluidas confirmaba las constataciones relativas al producto en conjunto.³³¹ También observó que, aunque en el caso de algunas familias de productos el mayor aumento tuvo lugar entre 2013 y 2016, período en el que las importaciones alcanzaron su nivel máximo y disminuyeron después en cierta medida, esas importaciones se mantuvieron aún "en un nivel mucho más elevado" que al principio del período objeto de investigación.³³²

7.181. Teniendo en cuenta que, como se ha indicado *supra*, el análisis central realizado por la Comisión Europea se refería al producto en conjunto, que el análisis de las categorías de productos y familias de productos fue suplementario, y que este análisis detallado siguió revelando tendencias similares a las observadas en el caso del producto en conjunto, no consideramos que Turquía haya establecido que la Comisión Europea no dio una explicación razonada y adecuada de su constatación

³²⁴ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 157-161.

³²⁵ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 161.

³²⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 167-170 y 178-179.

³²⁷ Comunicación del Brasil en calidad de tercero, párrafo 14.

³²⁸ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 33.

³²⁹ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 19, 22, 28 y 34.

³³⁰ Primera comunicación escrita de Turquía, cuadros 3-11. Véase también *ibid.*, cuadro 14.

³³¹ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 23 y 28; y Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 35-36 y 39.

³³² Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 36.

relativa al aumento de las importaciones a la luz de las fluctuaciones de los niveles de importación observadas en el caso de determinadas categorías de productos y familias de productos individuales.

7.5.2.2 La cuestión de si la Comisión Europea no demostró que el aumento de las importaciones fue suficientemente agudo, importante, súbito y reciente

7.182. Turquía sostiene que la Comisión Europea "no demostró un aumento de las importaciones lo bastante agudo, lo bastante importante, lo bastante súbito y lo bastante reciente" como exigen los artículos 2.1 y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994.³³³ La Unión Europea responde que no hay "criterios absolutos" que rijan la tasa de aumento requerida y, en consecuencia, la suficiencia de un aumento no puede examinarse "en abstracto" sin considerar la situación de la rama de producción nacional.³³⁴ El Brasil, en calidad de tercero, aduce que el "criterio para la determinación del aumento de las importaciones 'en tal cantidad'" ha sido "aclarado por la jurisprudencia anterior", a saber, que el aumento de las importaciones debe haber sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar causar un daño grave.³³⁵

7.183. A nuestro juicio, si un reclamante en un procedimiento de solución de diferencias de la OMC alega que el aumento de las importaciones constatado por una autoridad no es *lo bastante* súbito, importante, agudo o reciente³³⁶, le corresponde la carga de presentar el punto o el nivel de referencia utilizado para determinar qué puede o no puede ser "lo bastante". Esto se debe a que el concepto de "lo bastante" es relacional. Algo es "lo bastante" en relación con otra cosa. Lo que califica como "lo bastante" no puede existir en abstracto independientemente de algún punto o nivel de referencia que permita determinar qué es "lo bastante".

7.184. Observamos que nuestra interpretación a este respecto concuerda con la del grupo especial encargado del asunto *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, que señaló que el que, en ese caso, un aumento de las importaciones fuera *"lo bastante"* súbito, agudo e importante para causar daños graves es una cuestión que debe abordarse en el contexto de las causas [o] del daño grave, no en el contexto de la naturaleza del aumento, en el marco del cual no puede hacerse un juicio bien fundamentado al respecto".³³⁷

7.185. Así pues, la cuestión de si un aumento es lo bastante súbito, importante, agudo y reciente puede determinarse evaluando si el aumento es suficiente para causar o amenazar causar un daño grave a la rama de producción nacional. También cabe la posibilidad de que esta cuestión se determine con referencia a algún otro nivel de referencia propuesto por el reclamante, por ejemplo, si el aumento refleja simplemente un retorno a las condiciones normales del mercado después de una perturbación.³³⁸

7.186. En el presente asunto no consideramos que Turquía, habiendo estructurado su alegación en torno a la cuestión de si el aumento fue lo bastante súbito, importante, agudo o reciente, haya aducido un nivel o punto de referencia viable para determinar qué era "lo bastante". En su primera comunicación escrita, Turquía se refiere a la constatación de otro grupo especial de que un aumento del 37,9% de las importaciones en términos relativos no era "lo bastante", pero ese punto de referencia no es pertinente para el presente asunto, que atañe a un producto, un mercado y un

³³³ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 169 y 197.

³³⁴ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 173-174; y segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 48.

³³⁵ Comunicación del Brasil en calidad de tercero, párrafo 12.

³³⁶ Observamos que estos términos no figuran en el texto de los artículos 2.1 y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias ni en el del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994, sino que más bien se derivan de informes anteriores del OSD. En vista de la conclusión definitiva que formulamos en esta sección, no es necesario que nos pronunciemos sobre la medida en que estos términos se corresponden con los requisitos textuales de esas disposiciones.

³³⁷ Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.217, 10.226, 10.236 y 10.255 (no se reproduce el resalte; sin resalte en el original); véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 351, 358 y 360 (donde se observa que "[l]a cuestión de si el aumento de las importaciones 'en tal cantidad' basta como 'aumento de las importaciones', para justificar la aplicación de una medida de salvaguardia es una cuestión que sólo puede resolverse a la luz de las 'condiciones' en que se realizan esas importaciones" y no puede determinarse con referencia a "criterios absolutos" ni "en abstracto").

³³⁸ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Duraznos en conserva*, párrafo 7.60.

conjunto de hechos diferentes.³³⁹ Turquía también se refiere al hecho de que en el presente asunto las importaciones aumentaron solamente un 7% entre 2017 y el período más reciente, y de que los datos más recientes del período objeto de investigación reflejan un aumento interanual de tan solo el 3% o el 4%³⁴⁰, pero Turquía no explica *por qué* estas tasas de aumento no representaban "lo bastante".

7.187. Formulamos a Turquía la siguiente pregunta sobre esta cuestión:

La Unión Europea sostiene que la suficiencia del aumento de las importaciones no puede evaluarse "en abstracto", sino que [la evaluación] debe más bien realizarse en relación con "otras condiciones necesarias para la imposición de una salvaguardia" (primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 174). ¿Opina Turquía que el Grupo Especial debería considerar aisladamente sus alegaciones relativas al aumento de las importaciones y, en caso afirmativo, cuál sería el nivel de referencia para determinar si el aumento era suficiente?³⁴¹

7.188. Turquía respondió que "la naturaleza del 'aumento de las importaciones' no debía considerarse aisladamente sino en relación con las demás condiciones necesarias para la imposición de medidas de salvaguardia".³⁴² A pesar de ello, en las comunicaciones de Turquía relativas a la presente alegación no se aborda *por qué* el aumento de las importaciones identificado por la Comisión Europea no fue lo bastante súbito, importante, agudo o reciente para amenazar causar un daño grave.³⁴³ Turquía señala las características que presenta el propio aumento. Por ejemplo, se refiere a la tasa interanual de aumento del 3% al final del período objeto de investigación. Turquía también considera significativo que la mayor parte del aumento de las importaciones constatado por la Unión Europea tuviera lugar al principio del período objeto de investigación y se desacelerara posteriormente.³⁴⁴ Sin embargo, no relaciona esas características con la situación de la rama de producción nacional para demostrar que el aumento no fue lo bastante súbito, importante, agudo o reciente para amenazar causar un daño grave.

7.189. Por consiguiente, constatamos que Turquía no ha establecido que la Comisión Europea no demostrara un aumento de las importaciones suficiente en el sentido de los artículos 2.1 y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994. Observamos, sin embargo, que Turquía ha presentado en este procedimiento otras alegaciones que abarcan la repercusión del aumento de los volúmenes de importación en la situación de la rama de producción nacional, alegaciones que abordamos en otro lugar.

7.5.2.3 Conclusión general sobre la determinación de un aumento de las importaciones formulada por la Comisión Europea

7.190. Sobre la base de lo que antecede, constatamos que Turquía no ha establecido que la Comisión Europea actuara de manera incompatible con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1 y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias en su evaluación del aumento de las importaciones.

7.6 Amenaza de daño grave

7.191. Turquía alega que la salvaguardia definitiva es incompatible con los artículos 4.1 a), 4.1 b) y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias porque la Comisión Europea determinó indebidamente que el aumento de las importaciones amenazaba causar un daño grave a la rama de producción nacional.³⁴⁵ Aduce que la Comisión Europea no demostró la existencia de un menoscabo general

³³⁹ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 198 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.147).

³⁴⁰ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 204-205.

³⁴¹ Pregunta 10 del Grupo Especial. (con resalte en el original)

³⁴² Respuesta de Turquía a la pregunta 10 del Grupo Especial, párrafo 34.

³⁴³ Respuesta de Turquía a la pregunta 10 del Grupo Especial, párrafos 34-40; primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 197-213; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 132 y 136.

³⁴⁴ Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 131-134; y respuesta de Turquía a la pregunta 10 del Grupo Especial, párrafos 35-40.

³⁴⁵ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 215. Al presentar sus argumentos sobre esta cuestión, Turquía no distinguió claramente sus argumentos al amparo de los artículos 4.1 a), 4.1 b) y 4.2 a), respectivamente, sino que presentó un solo conjunto de argumentos con respecto a esas disposiciones colectivamente.

significativo de la rama de producción nacional de clara inminencia, ni tampoco la existencia de un elevado grado de probabilidad de que se produjera un daño grave en un futuro muy próximo.³⁴⁶

7.192. Turquía aduce también que, como consecuencia meramente de estas incompatibilidades con los artículos 4.1 a), 4.1 b) y 4.2 a), la salvaguardia definitiva es también incompatible con el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994.³⁴⁷

7.193. La Unión Europea responde que la constatación de la existencia de una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional formulada por la Comisión Europea se basó en hechos y que Turquía no ha demostrado una incompatibilidad con las disposiciones que invoca.³⁴⁸

7.194. Comenzamos exponiendo las prescripciones aplicables de los artículos 4.1 a), 4.1 b) y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias (sección 7.6.1). A continuación evaluamos si Turquía ha demostrado que la Comisión Europea actuó de manera incompatible con estas disposiciones al no demostrar que un menoscabo general significativo era claramente inminente (sección 7.6.2.1), y que sería sumamente probable que el daño grave se materializara en un futuro muy próximo (sección 7.6.2.2). Por último, abordamos los argumentos consiguientes de Turquía (sección 7.6.2.3).

7.6.1 Prescripciones aplicables de los artículos 4.1 a), 4.1 b) y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.195. Turquía sostiene que la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave formulada por la Comisión Europea es incompatible con las prescripciones establecidas en los artículos 4.1 a), 4.1 b) y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias.³⁴⁹

7.196. En el artículo 4.1 a) se define el "daño grave" como sigue:

[S]e entenderá por "daño grave" un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional[.]

7.197. El artículo 4.1 b), en el que se define la "amenaza de daño grave" y se establecen determinados requisitos para la determinación de esa amenaza, reza así:

[S]e entenderá por "amenaza de daño grave" la clara inminencia de un daño grave, de conformidad con las disposiciones del [artículo 4.2]. La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas[.]

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

³⁴⁶ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 231 y 245.

³⁴⁷ Además, Turquía aduce que la salvaguardia definitiva es incompatible con los artículos 2.1, 4.1 a), 4.1 b) y 4.2 a) y el artículo XIX.1 a) por las razones ya examinadas en la sección 7.2 *supra*, a saber, que, según Turquía, la Comisión Europea estaba obligada a determinar que cada una de las condiciones y circunstancias necesarias para imponer una salvaguardia se cumplía respecto de cada categoría de productos individualmente. (Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 226-229 y 254-257). Habiendo abordado ya estos argumentos en la sección 7.2, no los examinamos de nuevo en la presente sección.

Observamos que, en los párrafos 226-229 y 254-257 de su primera comunicación escrita, Turquía también recurre a estos argumentos en respaldo de una alegación al amparo del artículo 4.1 b). No hemos abordado directamente el artículo 4.1 b) en la sección 7.2, pero estos argumentos se basan en la misma tesis fundamental que hemos rechazado en dicha sección, a saber, que la Comisión Europea estaba obligada a determinar que cada una de las condiciones y circunstancias necesarias para imponer una salvaguardia se cumplía respecto de cada categoría de productos individualmente. Por consiguiente, rechazamos estos argumentos al amparo del artículo 4.1 b). Señalamos que nos parece que la salvaguardia definitiva es por lo demás incompatible con el artículo 4.1 b).

³⁴⁸ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 222 y 225; y declaración inicial de la Unión Europea en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 79.

³⁴⁹ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 225.

7.199. El artículo 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone lo siguiente:

En la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional a tenor del presente Acuerdo, las autoridades competentes evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo.

7.200. Procedemos ahora a examinar las alegaciones formuladas por Turquía al amparo de estas disposiciones.

7.6.2 La cuestión de si Turquía ha establecido que la salvaguardia definitiva es incompatible con los artículos 4.1 a), 4.1 b) y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.6.2.1 La cuestión de si la Unión Europea no dio una explicación razonada y adecuada de su determinación de la existencia de amenaza de daño grave

7.201. Turquía alega que la Comisión Europea no dio una explicación razonada y adecuada de su constatación de que la rama de producción nacional estaba en una "situación [...] frágil y vulnerable", dado que los datos indican que los resultados de la industria habían mejorado hacia el final del período objeto de investigación.³⁵⁰ Turquía aduce que el hecho mismo de que existiera esa mejora de los resultados impide una determinación de la existencia de "amenaza de daño grave".³⁵¹ Turquía también aduce que la Comisión Europea no explicó adecuadamente cómo se produjo esa mejora de los resultados ni por qué duraría poco ante nuevas importaciones.³⁵² Como la constatación de que la rama de producción nacional era "frágil y vulnerable", pese a la mejora de sus resultados, era un elemento central de la determinación de la existencia de amenaza de daño grave formulada por la Comisión Europea, Turquía aduce que la Comisión Europea no llegó debidamente a esa determinación de conformidad con los artículos 4.1 a), 4.1 b) y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias.³⁵³

7.202. La Unión Europea responde que la Comisión Europea reconoció la mejora de los resultados de la rama de producción nacional, pero constató que era parcial, temporal y fácilmente invertible, por lo que la rama de producción nacional seguía siendo vulnerable a un aumento continuado de las importaciones.³⁵⁴ A juicio de la Unión Europea, la situación de la rama de producción nacional era frágil en vista de las tendencias descendentes de la cuota de mercado, el empleo y las existencias, pese a las mejoras en otros factores.³⁵⁵ La Unión Europea sostiene que el deterioro de la situación de la rama de producción nacional en el período 2013-2016 ejemplifica su vulnerabilidad al aumento de las importaciones, y que los datos posteriores a 2017 indican que los niveles de importación se estaban acelerando a causa, entre otras cosas, de las medidas del artículo 232 y que los precios también estaban comenzando a descender.³⁵⁶

7.203. El Brasil, en calidad de tercero, aduce que, aunque no es necesario que todos los factores de daño estén disminuyendo al final del período objeto de investigación, las tendencias positivas deben ser explicadas, en particular porque los datos más recientes proporcionarán la indicación más fiable de la situación de la rama de producción nacional en el futuro próximo.³⁵⁷

³⁵⁰ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 231-232, 239 y 241-243.

³⁵¹ Respuesta de Turquía a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 13. Véanse también la declaración inicial de Turquía en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 12; y la primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 244.

³⁵² Respuesta de Turquía a la pregunta 12 del Grupo Especial, párrafos 41, 44-45 y 50; y observaciones de Turquía sobre la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 27 del Grupo Especial, párrafos 18-24.

³⁵³ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 225, 231 y 244.

³⁵⁴ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 202.

³⁵⁵ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 204-205.

³⁵⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 203, 205 y 213-215; declaración inicial de la Unión Europea en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 80 y 83; y declaración inicial de la Unión Europea en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 17 y 31.

³⁵⁷ Comunicación del Brasil en calidad de tercero, párrafos 23-25.

7.204. En nuestra evaluación de las alegaciones de Turquía y la réplica de la Unión Europea procedemos de la siguiente manera. Evaluamos primero la alegación de Turquía de que el hecho mismo de que los resultados de la rama de producción nacional mejoraran impide una determinación de la existencia de "amenaza de daño grave" (sección 7.6.2.1.1). Después evaluamos si la Comisión Europea examinó debidamente la base para la mejora de los resultados de la rama de producción nacional, lo que, a su vez, contribuye a aclarar la cuestión de si la Comisión Europea presentó una base suficiente para inferir que esas mejoras serían temporales y fácilmente invertibles ante el aumento de las importaciones (sección 7.6.2.1.2). A continuación, evaluamos la alegación de Turquía de que, aun suponiendo que la Comisión Europea efectivamente atribuyó correctamente la mejora de los resultados de la rama de producción nacional a las medidas antidumping y compensatorias, incurrió, no obstante, en error al inferir que esas mejoras serían temporales y fácilmente invertibles (sección 7.6.2.1.3). Por último, evaluamos la función de los otros factores que supuestamente explicaban la mejora de los resultados de la rama de producción nacional (sección 7.6.2.1.4).

7.6.2.1.1 La cuestión de si cualquier mejora de la situación de la rama de producción nacional excluye necesariamente una constatación de la existencia de amenaza de daño grave

7.205. Turquía aduce que el hecho de que la rama de producción nacional mejorara hacia el final del período objeto de investigación demuestra que no había una "clara inminencia" de daño grave, con independencia de las razones subyacentes a la mejora.³⁵⁸ La Unión Europea responde que el hecho de que la rama de producción nacional mejorara durante ese período no impedía una determinación de la existencia de amenaza de daño grave, habida cuenta de la constatación de la Comisión Europea de que la rama de producción nacional seguía siendo, no obstante, "frágil" y "vulnerable".³⁵⁹

7.206. Opinamos que el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece una norma categórica que impida a las autoridades constatar la existencia de una amenaza de daño grave siempre que los datos reflejen tendencias positivas en los resultados de la rama de producción nacional en un determinado momento del período objeto de investigación. Antes bien, el artículo 4.1 b) dispone que "se entenderá por 'amenaza de daño grave' la clara inminencia de un daño grave". A nuestro juicio, tales evaluaciones se realizan necesariamente respecto de hechos específicos y deben hacerse caso por caso. Si en un procedimiento las pruebas demuestran que los resultados de una rama de producción nacional se encuentran en una trayectoria ascendente duradera, puede ser difícil establecer la "clara inminencia" del daño grave. Sin embargo, si las pruebas indican la "clara inminencia" del daño grave, pese a ciertas mejoras en los resultados de la rama de producción nacional, una autoridad puede constatar la existencia de una amenaza de daño grave. Por ejemplo, las pruebas pueden demostrar que la mejora es pasajera o ilusoria y que la rama de producción nacional seguirá en situación de desventaja competitiva con respecto a las importaciones cuando la breve mejora pase. En consecuencia, la cuestión de si una determinación de existencia de amenaza de daño grave cumple el Acuerdo sobre Salvaguardias cuando los resultados de la rama de producción nacional mejoran en algún momento durante el período objeto de investigación dependerá de los hechos y de la calidad de la explicación de la autoridad sobre la naturaleza y las consecuencias de esas mejoras.

7.6.2.1.2 La cuestión de si la Comisión Europea explicó adecuadamente la base para la mejora de los resultados de la rama de producción nacional

7.207. Pasamos ahora a la cuestión de si la Comisión Europea explicó adecuadamente la base para la mejora de los resultados de la rama de producción nacional, de manera que pudiera inferir que esa mejora fue parcial y transitoria ante el aumento de las importaciones y, por consiguiente, no excluía una constatación de la existencia de amenaza de daño grave. En esta sección abordamos dos puntos controvertidos principales. El primer punto controvertido guarda relación con la distinta interpretación que hacen las partes de las constataciones de la Comisión Europea sobre por qué mejoraron los resultados de la rama de producción nacional. El segundo punto controvertido guarda

³⁵⁸ Respuesta de Turquía a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 13. Véanse también la declaración inicial de Turquía en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 12; y la primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 244.

³⁵⁹ Observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Turquía a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafos 12-14.

relación con la cuestión de si la Comisión Europea identificó y demostró debidamente que las medidas antidumping y compensatorias³⁶⁰ que se adoptaron durante el período objeto de investigación fueron un factor que contribuyó a la mejora de los resultados de la rama de producción nacional.

7.208. La mejora de los resultados de la rama de producción nacional hacia el final del período objeto de investigación es un hecho que las partes no discuten. Más bien, las partes discrepan respecto de si la Comisión Europea podía inferir razonablemente que esa mejora era "parcial", "temporal" y fácilmente "invertible"³⁶¹ y si, sobre esa base, la Comisión Europea determinó razonablemente que la situación de la rama de producción nacional era "frágil y vulnerable".³⁶² Dado que las partes proponen interpretaciones diferentes de las constataciones de la Unión Europea sobre por qué mejoraron los resultados de la rama de producción nacional, comenzamos nuestra evaluación examinando las secciones pertinentes de la determinación de la Comisión Europea sobre este punto.

7.209. La Comisión Europea constató que la situación de la rama de producción nacional se había "deterior[ado] considerablemente" en el período 2013-2016, antes de "recuper[arse] parcialmente" en 2017.³⁶³ En particular, la Comisión Europea observó tanto tendencias positivas para la rama de producción nacional de 2016 a 2017 en relación con las ventas en el mercado interior, el consumo, la producción, la capacidad de producción, la utilización de la capacidad, los precios, la rentabilidad y el flujo de caja, como tendencias negativas en la cuota de mercado, las existencias y el empleo.³⁶⁴ En la determinación también se exponen datos que indican que la rama de producción nacional mejoró su posición en relación con las importaciones de 2016 a 2017 en lo que se refiere a las tasas respectivas a las que capturó la nueva demanda y contuvo la pérdida de cuota de mercado en favor de las importaciones.³⁶⁵ Aunque la Unión Europea indicó que los datos del primer semestre de 2018 no pudieron ser verificados, la Comisión Europea señaló que esos datos confirmaban que la "recuperación parcial" de la rama de producción nacional estaba en curso.³⁶⁶

7.210. Las partes discrepan respecto de cuáles son los factores que informaron el análisis de la mejora de los resultados de la rama de producción nacional de 2016 a 2017 realizado por la Comisión Europea. La Unión Europea sostiene que la Comisión Europea identificó cinco factores que explicaban esa mejora, a saber, el aumento del consumo interno de 2013 a 2017, el aumento de las ventas de la rama de producción nacional, el hecho de que el costo de la materia prima siguiera siendo en 2017 inferior al de 2013, la recuperación de los niveles de precios de 2013, y la imposición de medidas antidumping y compensatorias contra varios de los productos en cuestión.³⁶⁷ La Unión Europea también cita "aumentos de la eficiencia de los productores [nacionales]" a este respecto.³⁶⁸ Turquía responde que tres de esos factores —precios, volumen de ventas y consumo— son de naturaleza descriptiva, no explicativa, y que, en cualquier caso, ni el consumo ni el volumen de ventas se

³⁶⁰ Al referirnos a medidas antidumping y compensatorias en esta sección aludimos a las medidas adoptadas por la Unión Europea durante el período objeto de investigación de la investigación en materia de salvaguardias mencionadas en las determinaciones provisional y definitiva (Véanse, por ejemplo, la Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 52-53, 55-57, 59, 61 y 69; y la Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 95 y 116).

³⁶¹ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 87, 89, 90, 95, 97 y 114; declaración inicial de la Unión Europea en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 82-83; y respuesta de Turquía a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafos 16 y 20.

³⁶² Declaración inicial de la Unión Europea en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 17-19; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 157, 161 y 175.

³⁶³ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 90.

³⁶⁴ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 39-46; y Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 67-73. Estos datos corresponden al nivel "global" del análisis. Se observaron tendencias similares con respecto a las familias de productos y categorías de productos. (Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 73-86. Véanse también la primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 234; y la primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 211).

³⁶⁵ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 33 y cuadro 4. Véanse también la respuesta de Turquía a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 19; y la segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 75.

³⁶⁶ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 89; y declaración inicial de la Unión Europea en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 83.

³⁶⁷ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 55.

³⁶⁸ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 17.

mencionan en la determinación de la Comisión Europea como factores que expliquen la mejora de los resultados de la rama de producción nacional.³⁶⁹

7.211. Sobre la base de nuestro examen de la determinación de la Comisión Europea, estamos de acuerdo en que el consumo y el volumen de ventas no parecen haber sido citados explícitamente como factores que contribuyeron a la mejora de resultados de la rama de producción nacional. En la etapa provisional, la Comisión Europea declaró que "[l]os precios se recuperaron en 2017, dada la recuperación general del mercado siderúrgico, pero también como consecuencia de las diversas medidas de defensa comercial"; que "algunas [categorías de productos] han mejorado, probablemente como resultado de la reciente imposición de medidas antidumping y antisubvenciones"; y que "en 2017 la industria siderúrgica [nacional] se recuperó parcialmente con respecto a algunas categorías de productos, debido especialmente a las medidas de defensa comercial".³⁷⁰ En la etapa definitiva, la Comisión Europea reafirmó su constatación de que "[e]sta recuperación se atribuía, entre otras cosas, a la eficacia de las diferentes medidas de defensa comercial que se habían adoptado, en particular desde 2016".³⁷¹ Habida cuenta de lo anterior, la Comisión Europea parece haber atribuido especial peso a las medidas antidumping y compensatorias en cuanto al estímulo de la recuperación de la rama de producción nacional, y menciona también como factor que contribuyó a los aumentos de precios "la recuperación general del mercado siderúrgico". Además, la Comisión Europea parece haber considerado que los costos de las materias primas son un factor que contribuyó a la mejora de los niveles de beneficios de la rama de producción nacional. En concreto, la Comisión Europea observó que "[l]a industria [nacional] logró un nivel de beneficio del 6,2% [en 2017], dado que el coste de producción (materia prima), aun aumentando, siguió siendo inferior al de 2013".³⁷²

7.212. En resumen, entendemos que la Comisión Europea constató que la recuperación de la rama de producción nacional en 2017 se derivó principalmente de la aplicación de las medidas antidumping y compensatorias, en particular desde 2016, y que los menores costos de las materias primas y una "recuperación general del mercado siderúrgico" también contribuyeron a esa recuperación mediante la mejora de la rentabilidad y el aumento de los precios. El aumento de los precios, en sí mismo, no se cita como factor contribuyente. Más bien, la Comisión Europea consideró que los precios eran indicativos de las mejoras derivadas de las medidas antidumping y compensatorias y la recuperación general del mercado. El aumento del consumo y los volúmenes de ventas tampoco se citan como factores contribuyentes, sino que se consideran indicativos de la situación de la rama de producción nacional en 2017.³⁷³

7.213. Con esta interpretación en mente, pasamos ahora a la discrepancia entre las partes en lo que respecta a las debidas inferencias y conclusiones que han de extraerse de la mejora de los resultados de la rama de producción nacional. La Comisión Europea constató que, habida cuenta de la naturaleza de esa mejora, la mejora era "parcial", "temporal" y fácilmente "invertible"³⁷⁴, y esa fue la base sobre la que la Comisión Europea justificó su conclusión de que la rama de producción nacional era aún "frágil" y "vulnerable" a una continuación del aumento de las importaciones, pese a la mejora.³⁷⁵ Turquía, en cambio, sostiene que la rama de producción nacional estaba teniendo "extraordinarios resultados en 2017".³⁷⁶

7.214. Dada la prominencia de las medidas antidumping y compensatorias en la explicación de la mejora de los resultados de la rama de producción nacional que dio la Comisión Europea, en esta sección nos centramos en la discrepancia entre las partes en cuanto a las debidas inferencias que han de extraerse de ese factor en relación con la mejora de la situación de la rama de producción

³⁶⁹ Declaración inicial de Turquía en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 30-31; y respuesta de Turquía a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 14.

³⁷⁰ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 52, 55 y 69.

³⁷¹ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 95.

³⁷² Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 45. Véase también la Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 72.

³⁷³ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 39-40. Observamos que la Unión Europea aduce que el consumo y el volumen de ventas comprenden parte de la "recuperación general del mercado [siderúrgico]" (observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Turquía a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 16 (con resalte en el original)). Examinamos la función de la "recuperación general del mercado siderúrgico" como factor contribuyente en la sección 7.6.2.1.4 *infra*.

³⁷⁴ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 55 y 69; Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 87, 89, 90, 95, 97 y 114.

³⁷⁵ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 87, 90, 95 y 114.

³⁷⁶ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 239 y 243-244.

nacional en 2017.³⁷⁷ Las partes están de acuerdo en que ese fue el único factor identificado por la Comisión Europea para explicar por qué mejoró la relación competitiva de la rama de producción nacional con respecto a las importaciones después de 2016.³⁷⁸ Sin embargo, las partes discrepan con respecto a la cuestión de si, para empezar, el análisis de la Comisión Europea constituía una base suficiente para constatar que las medidas antidumping y compensatorias contribuyeron a la mejora de los resultados de la rama de producción nacional.³⁷⁹

7.215. La Comisión Europea explicó la función que cumplieron las medidas antidumping y compensatorias en la mejora de la situación de la rama de producción nacional, en particular al aumentar los beneficios hasta un nivel "sostenible" para determinadas categorías de productos, de la siguiente forma:

En lo que respecta a los beneficios, todas las categorías de productos se vendieron con pérdidas o con beneficios muy reducidos hasta 2016. Solo siete productos se recuperaron a un nivel de beneficio superior al 6% en 2017. Estos productos son importantes en términos del volumen de producción de la UE y seis de ellos están actualmente sujetos a medidas antidumping o compensatorias (recientes). Cabe observar que estas medidas se refieren solo a algunos países de origen. Todos los demás productos siguieron registrando pérdidas (tres productos) o llegaron apenas al límite de la rentabilidad (trece productos).

...

Con respecto a las categorías de productos 1, 2 y 4, la situación financiera fue negativa en 2016, aunque pasó a ser positiva en 2017, tras la imposición de medidas antidumping y antisubvenciones contra varios países como, entre otros, China y Rusia.

...

En paralelo, con el objeto de remediar el perjuicio causado por las importaciones en condiciones de prácticas desleales, la Unión ha impuesto una serie de medidas antidumping y antisubvenciones contra las importaciones de productos siderúrgicos. En total, en la actualidad, se han adoptado no menos de diecinueve medidas antidumping o antisubvenciones hacia las importaciones en condiciones de prácticas desleales de catorce categorías de productos investigados provenientes de diversos países. Durante el período investigado, es decir, entre 2013 y 2017, trece nuevas investigaciones determinaron que la industria siderúrgica de la UE sufrió (o, en un caso, estuvo en riesgo de sufrir) un perjuicio importante causado por prácticas comerciales desleales.³⁸⁰

7.216. Turquía sostiene que este análisis es deficiente desde varios puntos de vista. En primer lugar, Turquía aduce que la Comisión Europea no articuló debidamente sus razones para constatar que las medidas antidumping y compensatorias contribuyeron a la mejora de los resultados de la rama de producción nacional, porque no identificó las medidas pertinentes ni las categorías de productos afectadas, ni explicó cómo esas medidas repercutieron en las tendencias de los factores de daño.³⁸¹ En segundo lugar, Turquía sostiene que, dada esa "falta de un análisis sistemático", la Comisión Europea extrajo conclusiones incorrectas.³⁸² En particular, Turquía afirma que, al centrarse en las mejoras de la rentabilidad de las categorías de productos sujetas a esas medidas, la Comisión Europea hizo caso omiso de las mejoras de la rentabilidad de las categorías de productos no sujetas a esas medidas.³⁸³ A juicio de Turquía, las mejoras en todas la categorías de productos, con

³⁷⁷ Examinamos otros factores que contribuyeron a la mejora de los resultados de la rama de producción nacional en la sección 7.6.2.1.4 *infra*.

³⁷⁸ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 16; y respuesta de Turquía a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafos 16-20.

³⁷⁹ Respuestas de Turquía a las preguntas 26, párrafo 17; y 28 b) del Grupo Especial, párrafo 24; y observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Turquía a la pregunta 28 del Grupo Especial, párrafos 26-29.

³⁸⁰ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 53, 56 y 59.

³⁸¹ Observaciones de Turquía sobre la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 27 del Grupo Especial, párrafo 23.

³⁸² Observaciones de Turquía sobre la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 27 del Grupo Especial, párrafo 24.

³⁸³ Respuesta de Turquía a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 17.

independencia de la aplicación de medidas antidumping y compensatorias, demuestran que esas medidas no podían explicar por sí mismas la mejora de los resultados de la rama de producción nacional.³⁸⁴ La Unión Europea responde que la mejora de los resultados de la rama de producción nacional "se debió solo en parte" a las medidas antidumping y compensatorias, y que la mejora en el caso de los productos no sujetos a esas medidas "se explica por la recuperación general del mercado siderúrgico".³⁸⁵ Además, la Unión Europea pone de relieve que las categorías de productos sujetas a medidas antidumping o compensatorias tendieron a volver a niveles sostenibles de rentabilidad, mientras que las no sujetas a esas medidas tendieron a permanecer en niveles insostenibles, pese a las mejoras.³⁸⁶

7.217. Estamos de acuerdo con Turquía en que el análisis de la función que cumplieron las medidas antidumping y compensatorias en la mejora de los resultados de la rama de producción nacional realizado por la Comisión Europea no constituía una base suficiente para inferir que la mejora era "temporal" e "invertible".³⁸⁷ El análisis de la Comisión Europea tiene un nivel de detalle insuficiente para explicar cómo la imposición de una medida antidumping o compensatoria sobre un producto concreto en un momento concreto dio lugar a una mejora posterior de las tendencias de la categoría en la que ese producto está comprendido. Por ejemplo, como se pone de manifiesto en los fragmentos extractados *supra* (véase el párrafo 7.215), el análisis no proporciona ninguna información sobre la cobertura de productos de una determinada medida antidumping o compensatoria, la proporción de una determinada categoría en la que esa medida tuvo repercusiones, el momento en el que se impuso esa medida, ni las mejoras posteriores de las tendencias en esa categoría. No estamos dando a entender que toda esa información se requiera necesariamente en todos los casos. Antes bien, esa información es ilustrativa del tipo de detalles que podrían permitir comprender cómo contribuyeron las medidas antidumping y compensatorias a la mejora de los resultados de la rama de producción nacional. Según figura en la determinación, la información en que se basa el análisis de la Comisión Europea sobre esta cuestión es escasa e incompleta y, por lo tanto, por sí sola, insuficiente para respaldar la inferencia hecha por la Comisión Europea de que la mejora fue temporal e invertible. Este aspecto de la explicación de la Comisión Europea no satisface el requisito del artículo 4.1 b) de que las determinaciones de la existencia de una "amenaza de daño grave" se "bas[en] en hechos".

7.218. También consideramos significativo que se observaran aumentos de la rentabilidad en 2017 con independencia de la adopción de medidas antidumping y compensatorias. Según la Comisión Europea, una reducción importante de los precios debida a las importaciones había impedido que la rama de producción nacional alcanzara niveles de beneficios sostenibles en el período 2013-2016, pese a la disminución de los costos de las materias primas.³⁸⁸ Sobre esa base, la Comisión Europea argumentó que la mejora posterior de los niveles de beneficios para algunas categorías de productos en 2017 tuvo lugar "probablemente como resultado de la reciente imposición de medidas antidumping y antisubvenciones".³⁸⁹ Según ese razonamiento, la adopción de medidas antidumping y compensatorias alivió la presión a la baja ejercida sobre los precios por determinadas importaciones, lo que, a su vez, hizo posible que la rama de producción nacional se beneficiara de los menores (aunque crecientes) costos de las materias primas y vendiera a precios compatibles con unos niveles de beneficios sostenibles, transfiriendo al mismo tiempo el aumento de los costos a los clientes.³⁹⁰

7.219. Sin embargo, como ha señalado Turquía, en 2107 también se observaron aumentos de rentabilidad en categorías de productos para las que *no* se habían adoptado recientemente medidas

³⁸⁴ Respuesta de Turquía a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 17; y observaciones de Turquía sobre la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 27 del Grupo Especial, párrafo 24.

³⁸⁵ Observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Turquía a la pregunta 28 b) del Grupo Especial, párrafos 25 y 29. Como hemos explicado *supra* en el párrafo 7.214, nos centramos en la función de las medidas antidumping y compensatorias en la presente sección dada la prominencia de este factor en la determinación de la Comisión Europea, y dado que este era el único factor identificado por la Comisión Europea que podía explicar la mejora de los resultados de la rama de producción nacional con respecto a las exportaciones. Examinamos otros factores que contribuyeron a la mejora de los resultados de la rama de producción nacional en la sección 7.6.2.1.4 *infra*.

³⁸⁶ Observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Turquía a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 22.

³⁸⁷ Observaciones de Turquía sobre la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 27 del Grupo Especial, párrafo 21.

³⁸⁸ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 55.

³⁸⁹ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 55.

³⁹⁰ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 62.

antidumping o compensatorias.³⁹¹ Por ejemplo, los niveles de beneficios aumentaron en el período 2016-2017 del 4,9% al 9,2% en el caso de la categoría 8; del 2,3% al 5,8% en el caso de la categoría 14 y del -3,1% al 3,9% en el caso de la categoría 15.³⁹² Estos aumentos pueden contrastarse con aquellos respecto de los cuales la Comisión Europea señala explícitamente que presentaron mejoras en 2017 tras la imposición de las medidas antidumping y compensatorias, a saber, las categorías 1, 2 y 4.³⁹³ Los niveles de beneficios de esas categorías aumentaron de 2016 a 2017 de la siguiente manera: del -1,0% al 7,8% en el caso de la categoría 1; del 0,6% al 9,8% en el caso de la categoría 2 y del 7,9% al 11,7% en el caso de la categoría 4.³⁹⁴ Al mismo tiempo, los niveles de beneficios de la categoría 6 disminuyeron en el período 2016-2017 del 4,6% al 3,1%, pese a la reciente adopción de medidas antidumping en 2016. Estos datos no respaldan la afirmación de que el hecho y el grado de la mejora de los niveles de beneficios en 2017 dependieran de la imposición de medidas antidumping o compensatorias recientes.³⁹⁵

7.220. En consecuencia, la capacidad de la rama de producción nacional de mitigar la presión a la baja ejercida sobre los precios por las importaciones y obtener mayores niveles de beneficios en 2017 no se limitó a las categorías de productos recientemente sujetas a medidas antidumping y compensatorias. Antes bien, la mejora de la competitividad de la rama de producción nacional con respecto a las importaciones fue observable también en otras categorías de productos.³⁹⁶ De hecho, como señala Turquía, la mejora de la competitividad de la rama de producción nacional con respecto a las importaciones en 2017 también se reflejó en otros datos.³⁹⁷ En particular, el consumo interno creció un 12% de 2013 a 2016.³⁹⁸ Las importaciones tuvieron mejores resultados que la rama de producción nacional en la captura de ese crecimiento, en la medida en que las importaciones aumentaron un 59%, mientras que las ventas internas aumentaron solo un 5% durante ese

³⁹¹ Respuesta de Turquía a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 17.

³⁹² Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), anexo III. En la determinación de la Comisión Europea no se enumeran las categorías de productos afectadas por la imposición de medidas antidumping y compensatorias antes de 2017 o en general. Turquía ha presentado un cuadro a este respecto en la Prueba documental TUR-49. Dado que no hay objeciones de la Unión Europea con respecto a su exactitud, nos guiamos por el contenido de ese cuadro para comprender qué categorías de productos resultaron afectadas por esas medidas, y en qué momento.

³⁹³ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 56.

³⁹⁴ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), anexo III.

³⁹⁵ La Unión Europea trata de diferenciar entre las categorías de productos cuyos beneficios aumentaron hasta un nivel de beneficios "sólido" o "sostenible" y que fueron objeto de medidas antidumping o compensatorias recientes, y aquellos cuyos niveles de beneficios no alcanzaron niveles "sólidos" o "sostenibles" y que no fueron objeto de tales medidas. Esto no nos parece convincente. La Unión Europea oscila entre el 6% (respuesta de la Unión Europea a la pregunta 28 b) del Grupo Especial, párrafo 27) y el 8% (respuesta de la Unión Europea a la pregunta 27 del Grupo Especial, párrafo 21; y observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Turquía a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 22) como punto de referencia para el nivel de beneficios necesario, sin ninguna explicación. Observamos que la Comisión Europea declaró que "[s]e considera que un nivel de beneficio inferior al 6% es insuficiente para cubrir el coste de las inversiones necesarias para sostener la actividad, ya que, en la mayoría de las investigaciones recientes, la Comisión ha utilizado un nivel de beneficio de alrededor del 8% como nivel de beneficio suficiente en este sector para cubrir las inversiones". (Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 53). Consideramos que cabría esperar explicaciones adicionales si este fue de hecho un aspecto esencial de la determinación. Estamos de acuerdo con Turquía a este respecto en que la Comisión Europea no explicó suficientemente su empleo de esos puntos de referencia como indicativos de un nivel de beneficios "sostenible". (Observaciones de Turquía sobre la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 28 b) del Grupo Especial, párrafo 27). De hecho, varias partes interesadas adujeron durante la investigación que la Comisión Europea había constatado en varias investigaciones antidumping y en materia de derechos compensatorios relativas al sector del acero que niveles de beneficios de entre el 3% y el 7% eran adecuados; sin embargo, la Comisión Europea no respondió directamente a esa alegación. (Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 96-97). En cualquier caso, contrariamente al argumento de la Unión Europea, al menos una categoría no sujeta a medidas antidumping o compensatorias superó el umbral del 8% (categoría 8), mientras que algunas categorías sujetas a esas medidas cayeron por debajo del umbral del 6% (categorías 5, 7 y 12). Estos datos ponen en cuestión la premisa de la supuesta distinción que la Unión Europea establece entre productos sujetos a medidas antidumping o compensatorias que alcanzaron niveles de beneficios sólidos, por un lado, y los no sujetos a esas medidas que presentan niveles de beneficios insostenibles, por otro.

³⁹⁶ También observamos que las tendencias *descendentes* de la rentabilidad de 2016-2017 no se limitaron a las categorías de productos no sujetas a medidas antidumping y compensatorias. Por ejemplo, los niveles de beneficios de la categoría 6 disminuyeron en 2016-2017 del 4,6% al 3,1%, pese a la reciente adopción de medidas antidumping en 2016.

³⁹⁷ Respuesta de Turquía a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafos 19-20. Véase también la segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 75.

³⁹⁸ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 4.

período.³⁹⁹ En cambio, en el período 2016-2017 la rama de producción nacional logró reducir sustancialmente el ritmo al que estaba siendo superada por las importaciones en la captura de la nueva demanda.⁴⁰⁰ Esto constituye otra indicación de que la competitividad de la rama de producción nacional había mejorado con respecto a las importaciones en 2017, tras su anterior "deterioro significativ[o]"⁴⁰¹ en el período 2013-2016.

7.221. Como hemos señalado, la Unión Europea reconoció que la imposición de medidas antidumping y compensatorias fue el único factor identificado por la Comisión Europea para explicar la mejora de la competitividad de la rama de producción nacional con respecto a las importaciones.⁴⁰² Sin embargo, ese factor no puede explicar la mejora de la competitividad de la rama de producción nacional en relación con categorías de productos para las que no se habían adoptado recientemente medidas antidumping y compensatorias. La ausencia de una explicación a este respecto es notable. En primer lugar, el hecho de que la rama de producción nacional pudiera mitigar la presión sobre los precios ejercida por las importaciones y mejorar la rentabilidad en toda una serie de categorías de productos en el período 2016-2017, con independencia de la aplicación de medidas antidumping y compensatorias, plantea la posibilidad de que algo distinto de esas medidas estuviera impulsando la mejora de la competitividad.⁴⁰³ No tenemos ante nosotros nada que indique que esa posibilidad fue investigada por la Comisión Europea.⁴⁰⁴ En segundo lugar, aun aceptando que las medidas antidumping y compensatorias fueran la causa de la mejora de la competitividad de la rama de producción nacional con respecto a las importaciones en determinadas categorías de productos, la Comisión Europea no parece haber examinado la mejora de la competitividad de la rama de producción en otras categorías.⁴⁰⁵ Por lo tanto, su determinación deja sin explicar por qué la rama de producción nacional comenzó a ganar terreno a las importaciones de 2016 a 2017 en lo que concierne a las importaciones de categorías de productos no sujetas a medidas antidumping o compensatorias. Al no haber ninguna interpretación de por qué los resultados de la rama de producción nacional mejoraron con respecto a las importaciones en esas categorías de productos concretas, no fue razonable que la Comisión Europea supusiera que la rama de producción seguía siendo, no obstante, "vulnerable" a esas importaciones. Además, la Comisión Europea no explicó de qué forma su constatación de que la rama de producción nacional era "vulnerable" era compatible con datos citados en su determinación que aparentemente la contradecían. En particular, los resultados de la rama de producción nacional mejoraron después de 2016, aun cuando las importaciones que no fueron objeto de medidas antidumping o compensatorias seguían aumentando. La mejora de la rama de producción nacional ante el aumento de los volúmenes de las importaciones no sujetas a medidas antidumping o compensatorias pone en tela de juicio la constatación de la Comisión Europea de que la rama de producción nacional era "vulnerable" a los aumentos de esas importaciones y, por lo tanto, merecía una explicación más detallada.

7.222. Recordamos, a este respecto, que el artículo 4.1 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que una determinación de la existencia de amenaza de daño grave "se bas[e] en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas". A nuestro juicio, las deficiencias de la evaluación realizada por la Comisión Europea señaladas *supra* en relación con la manera en que la rama de producción nacional mejoró su posición competitiva con respecto a las importaciones de 2016 a 2017 indican que la conclusión subsiguiente de la Comisión Europea sobre la "vulnerab[ilidad]" de la rama de producción nacional a una mayor competencia de las importaciones no estaba "bas[ada] en hechos", como exige el artículo 4.1 b).

³⁹⁹ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), cuadros 2 y 4.

⁴⁰⁰ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 33 y cuadros 2 y 4.

⁴⁰¹ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 90 y 95.

⁴⁰² Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 16. Según la Unión Europea, los otros factores, a saber, la "recuperación general del mercado siderúrgico" y el descenso de los costos de las materias primas, beneficiaban tanto a la rama de producción nacional como a las importaciones.

⁴⁰³ Respuestas de Turquía a las preguntas 12, párrafo 44; 26, párrafos 17 y 20; y 28 b), párrafo 24, del Grupo Especial.

⁴⁰⁴ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 12 del Grupo Especial, párrafos 45-48. La referencia de la Comisión Europea a una "recuperación general del mercado siderúrgico" y un descenso de los costos de las materias primas puede explicar algunos aspectos de la mejora general de la rama de producción nacional, pero no explica por qué la rama de producción nacional mejoró su posición competitiva con respecto a las importaciones, puesto que esos factores beneficiaban a la rama de producción nacional y a las importaciones de maneras similares. (Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 16). Véase también la sección 7.6.2.1.4 *infra*.

⁴⁰⁵ Respuestas de Turquía a las preguntas 12, párrafo 44; y 26, párrafo 20, del Grupo Especial.

7.6.2.1.3 La cuestión de si la Comisión Europea infirió indebidamente que las mejoras debidas a las medidas antidumping y compensatorias serían temporales e invertibles

7.223. Recordamos que Turquía presenta una alegación adicional suponiendo, a efectos de argumentación, que la Comisión Europea identificó correctamente las medidas antidumping y compensatorias como un factor principal que contribuyó a la mejora de los resultados de la rama de producción nacional. En particular, Turquía aduce que la Comisión Europea incurrió en error al inferir que los efectos positivos de esas medidas serían temporales e invertibles.⁴⁰⁶ Ya hemos constatado que el análisis de la función que cumplieron las medidas antidumping y compensatorias en la mejora de los resultados de la rama de producción nacional realizado por la Comisión Europea fue deficiente. No obstante, consideramos útil para la eficaz solución de la diferencia examinar la alegación de Turquía con respecto a los efectos de las medidas antidumping y compensatorias.

7.224. Según Turquía, si las medidas antidumping y compensatorias adoptadas en el marco de una investigación en materia de salvaguardias dieron lugar a mejoras en los resultados de la rama de producción nacional, es razonable suponer que esas mejoras persistirán en el futuro.⁴⁰⁷ A juicio de Turquía, al adoptar medidas antidumping y compensatorias, una autoridad trata de atenuar ciertas fuentes de daño, y ese enfoque resulta justificado posteriormente si los resultados de la rama de producción nacional mejoran.⁴⁰⁸ Además, dado que esas medidas pueden tener una duración de cinco años y es posible renovarlas, Turquía sostiene que la atenuación de determinadas fuentes de daño debe considerarse duradera.⁴⁰⁹ La Unión Europea responde que la Comisión Europea constató que las importaciones objeto de medidas antidumping o compensatorias estaban siendo sustituidas por importaciones procedentes de otras fuentes y que, además, las mejoras en el consumo interno y los precios, junto con las medidas del artículo 232, atraían aún más importaciones al mercado de la UE.⁴¹⁰

7.225. Recordamos que la Comisión Europea constató que hubo un "deterioro significativ[o]" de la situación de la rama de producción nacional en el período 2013-2016, seguido de mejoras en 2017 a consecuencia, entre otras cosas, de las medidas antidumping y compensatorias.⁴¹¹ Según la Unión Europea, el período 2013-2016 ejemplifica la vulnerabilidad de la rama de producción nacional a las importaciones.⁴¹² Sin embargo, según la explicación de la propia Comisión Europea, las medidas antidumping y compensatorias impuestas sobre algunas importaciones habían contribuido a la mejora posterior en 2017. En tanto en cuanto fue así, esas medidas habían mitigado determinadas fuentes de daño —o la "vulnerabilidad"— en relación con las importaciones. Del razonamiento de la Comisión Europea se sigue que, a falta de alguna explicación en contrario, un retorno al tipo de condiciones negativas experimentado por la rama de producción nacional en el período 2013-2016 solo podía surgir a través de fuentes de daño que no hubieran sido mitigadas por las medidas antidumping y compensatorias.

7.226. A este respecto, la Unión Europea sostiene que la Comisión Europea constató que las importaciones objeto de las medidas antidumping y compensatorias estaban siendo sustituidas por importaciones procedentes de otras fuentes, y que los niveles de importación seguían aumentando pese a las medidas.⁴¹³ En las presentes actuaciones la Unión Europea ha aducido datos que indican que la proporción del volumen total de importaciones que fue objeto de medidas antidumping o compensatorias era del 33% en 2015, antes de descender al 21% y el 10% en 2016 y 2017, respectivamente.⁴¹⁴ Turquía responde que esos datos no se mencionaron en la determinación de la

⁴⁰⁶ Respuesta de Turquía a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafos 16 y 20; segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 155-158.

⁴⁰⁷ Respuesta de Turquía a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafos 16 y 20. Véanse también la segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 158; y la respuesta de Turquía a la pregunta 12 del Grupo Especial, párrafo 45.

⁴⁰⁸ Respuesta de Turquía a la pregunta 12 del Grupo Especial, párrafo 45.

⁴⁰⁹ Respuesta de Turquía a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 16.

⁴¹⁰ Observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Turquía a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafos 17-19.

⁴¹¹ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 55; y Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 90 y 95.

⁴¹² Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 205 y 207.

⁴¹³ Declaración inicial de la Unión Europea en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 35; y observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Turquía a la pregunta 22 a) del Grupo Especial, párrafo 18.

⁴¹⁴ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 28 a) del Grupo Especial, párrafo 25.

Comisión Europea y no deben ser tenidos en cuenta.⁴¹⁵ Aun en el caso de que la Comisión Europea hubiera hecho referencia explícita a esos datos, no consideramos que respalden la argumentación de la Unión Europea. Antes bien, considerados a la luz de otras tendencias, demuestran que la sustitución de las importaciones sujetas a medidas antidumping o compensatorias por importaciones procedentes de otras fuentes no impidió la mejora de los resultados de la rama de producción nacional en el período 2016-2017. De hecho, la rama de producción nacional pudo lograr esos mejores resultados *pese a que* los volúmenes de las importaciones (en particular, los de las no sujetas a medidas antidumping o compensatorias) siguieron aumentando en el período 2016-2017.⁴¹⁶ Esto plantea la posibilidad de que la rama de producción nacional hubiera superado su vulnerabilidad al aumento de las importaciones⁴¹⁷, por ejemplo al mitigarse la reducción de los precios registrada en el período 2013-2016 por la imposición de las medidas antidumping y compensatorias.

7.227. La Unión Europea señala disminuciones de los precios en el tercer trimestre de 2018, mientras las importaciones seguían aumentando, como prueba de que la rama de producción nacional era vulnerable a las importaciones pese a la imposición de las medidas antidumping y compensatorias.⁴¹⁸ Sin embargo, estamos de acuerdo con Turquía en que las constataciones de la Comisión Europea de que hubo una aceleración del volumen de las importaciones y una disminución de los precios después de 2017 no se acompañaron de pruebas de tendencias descendentes en los factores de daño para la rama de producción nacional.⁴¹⁹ Dado que la rama de producción nacional había mejorado sus resultados en el período 2016-2017 pese al aumento de las importaciones procedentes de fuentes no sujetas a medidas antidumping o compensatorias, no vemos ninguna base para inferir —a falta de pruebas en contrario— que esa dinámica cambiaría después de 2017.⁴²⁰ De hecho, los datos de que disponía la Comisión Europea para el primer semestre de 2018 parecían demostrar que la "recuperación parcial" de la rama de producción nacional estaba en curso pese a que continuaban los aumentos de los volúmenes de importación.⁴²¹ La mera perspectiva de nuevos aumentos de las importaciones era, por lo tanto, insuficiente para demostrar que la situación de la rama de producción nacional era "vulnerable y frágil".⁴²² Además, no consideramos que la disminución de los precios en el tercer trimestre de 2018 fuera indicativa de la "nueva bajada [...] de los precios" debida a las importaciones que la Comisión Europea había pronosticado en su determinación provisional.⁴²³ Esas disminuciones podían derivarse de factores no relacionados con

⁴¹⁵ Observaciones de Turquía sobre la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 28 a) del Grupo Especial, párrafo 26.

⁴¹⁶ Respuesta de Turquía a la pregunta 12 del Grupo Especial, párrafos 49-50.

⁴¹⁷ Declaración inicial de Turquía en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 17; y declaración inicial de Turquía en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 34.

⁴¹⁸ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 17; declaración inicial de la Unión Europea en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 19 y 31; y declaración inicial de la Unión Europea en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 83.

⁴¹⁹ Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 159-160. Véase también la Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 89.

⁴²⁰ Señalamos, a este respecto, la constatación de la Comisión Europea de que "las importaciones de las categorías de productos afectados aumentaron un 4% de 2017 al [período más reciente] sin causar un perjuicio grave". (Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 143). La Comisión Europea no mencionó ninguna prueba que indicara que la sustitución de importaciones objeto de medidas antidumping o compensatorias por otras importaciones estuviera acompañada de una sustitución de fuentes de daño. Por el contrario, el hecho de que los resultados de la rama de producción nacional mejoraran en el período 2016-2017 mientras aumentaba la sustitución de las importaciones indicaba que la rama de producción nacional había mejorado su competitividad con respecto a las importaciones, lo que le permitía hacer frente a nuevos aumentos de las importaciones en el futuro (declaración inicial de Turquía en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 34) y, sin embargo, la Comisión Europea no cuestionó esas indicaciones de las pruebas que contradecían sus conclusiones.

⁴²¹ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 89; y declaración inicial de la Unión Europea en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 83.

⁴²² Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 159; y observaciones de Turquía sobre la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 27 del Grupo Especial, párrafo 25.

⁴²³ En su determinación provisional, la Comisión Europea consideró que el aumento de las importaciones que se estaban desviando desde el mercado estadounidense "provocaría inevitablemente una nueva bajada y subcotización de los precios en el mercado de la UE". (Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 35). En la determinación definitiva, la Comisión Europea consideró que "las importaciones mensuales en la Unión comenzaron a aumentar sobre todo a partir de junio de 2018" a consecuencia de esa desviación del comercio y que, "[p]or otro lado, los precios del acero en la Unión empezaron a seguir una tendencia decreciente desde el tercer trimestre de 2018". (Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 89). En las presentes actuaciones, la Unión Europea aduce que la disminución de los precios fue causada por la presión a la baja ejercida sobre los precios por un aumento de los niveles de

las importaciones. Por ejemplo, al evaluar cualquier daño causado por los supuestos malos resultados de exportación de la rama de producción nacional, la Comisión Europea explicó que el descenso de los precios de exportación de la rama de producción nacional en 2017 fue el resultado de reducciones de los costos de las materias primas.⁴²⁴ Por consiguiente, la Comisión Europea reconoció explícitamente que las disminuciones de los precios podían deberse a factores distintos de la presión sobre los precios ejercida por los competidores. En este contexto, consideramos significativo que en la determinación no se expongan los datos subyacentes a su observación de una disminución de los precios en el tercer trimestre de 2018, ni se analicen esos datos para determinar si esa disminución de los precios estaba siendo causada por el aumento de los volúmenes de las importaciones.

7.228. En resumen, según las constataciones de la Comisión Europea, la rama de producción nacional no era vulnerable a las importaciones objeto de medidas antidumping o compensatorias, en tanto en cuanto esas medidas produjeran efectos positivos para la rama de producción nacional y siguieran estando en vigor. Sin embargo, la Comisión Europea no demostró la manera en que la sustitución de las importaciones objeto de medidas antidumping o compensatorias por importaciones procedentes de otras fuentes podía erosionar los efectos positivos de esas medidas. Por el contrario, los resultados de la rama de producción nacional mejoraron en el período 2016-2017, mientras las importaciones aumentaban, en particular las no sujetas a esas medidas. A nuestro juicio, por lo tanto, las respectivas constataciones de la Comisión Europea de que el "nuevo aumento de las importaciones en 2018, en particular aquellas provenientes de países o exportadores no sujetos a medidas de defensa comercial, probablemente evitará que la industria se recupere por completo y se beneficie de [las] medidas [compensatorias y antidumping]"⁴²⁵, y de que la rama de producción nacional era "vulnerable a nuevos aumentos de las importaciones" no sujetas a esas medidas⁴²⁶, carecían de la base fáctica requerida para las determinaciones de la existencia de "amenaza de daño grave" de conformidad con el artículo 4.1 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.6.2.1.4 La cuestión de si la Comisión Europea identificó otros factores que contribuyeron a la mejora de los resultados de la rama de producción nacional que demuestren la vulnerabilidad de esta al aumento de las importaciones

7.229. Por último, recordamos que la Unión Europea sostiene que hubo factores distintos de las medidas antidumping y compensatorias que contribuyeron a la mejora de los resultados de la rama de producción nacional en el período 2016-2017. En particular, la Unión Europea sostiene que la Comisión Europea identificó el aumento del consumo interno de 2013 a 2017 y el aumento de las ventas de la rama de producción nacional⁴²⁷, el hecho de que el costo de las materias primas siguiera siendo en 2017 inferior al de 2013, y la recuperación de los niveles de precios de 2013, como factores a este respecto.⁴²⁸ La Unión Europea parece argumentar que esos factores podían debilitarse y dejar a la rama de producción nacional expuesta a los efectos negativos de las importaciones, que estaban aumentando después de 2017 debido, entre otras cosas, a la desviación del comercio causada por las medidas del artículo 232.⁴²⁹ Recordamos, sin embargo, que la Unión Europea explicó que las mejoras en esos otros factores beneficiaban a la rama de producción nacional y a las importaciones de maneras similares.⁴³⁰ Sin embargo, la Unión Europea no ha aducido ninguna razón por la que el debilitamiento de esos factores no afectaría asimismo a la rama de producción nacional y a las importaciones de maneras similares, manteniendo inalterada su relación competitiva.

importación atribuible a la desviación del comercio desde el mercado estadounidense. (Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 17). En esencia, entendemos que la Unión Europea aduce que la disminución de los precios en el tercer trimestre de 2018 constituyó la materialización de la prevista "nueva bajada de [...] los precios" debida al aumento de las importaciones desviadas desde el mercado estadounidense que la Comisión Europea había pronosticado en su determinación provisional.

⁴²⁴ Véase, por ejemplo, la Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 123.

⁴²⁵ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 61. Véase también *ibid.*, considerando 57.

⁴²⁶ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 35 y 61.

⁴²⁷ La Unión Europea sostiene que estos factores eran parte de la "recuperación general del mercado siderúrgico" identificada por la Comisión Europea en la Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 52.

⁴²⁸ Segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 55. Véase en el párrafo 7.212 nuestra interpretación de la determinación de la Comisión Europea sobre este punto.

⁴²⁹ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 12 del Grupo Especial, párrafo 47; segunda comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 55, 60, 64 y 75; y observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Turquía a la pregunta 28 del Grupo Especial, párrafo 29.

⁴³⁰ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 16.

Por consiguiente, la Unión Europea no ha demostrado de qué manera la rama de producción nacional estaría más expuesta a las importaciones a causa del debilitamiento de esos factores de lo que lo había estado en el período 2016-2017, cuando la rama de producción nacional mejoró sus resultados y su posición competitiva con respecto a las importaciones pese a que las importaciones seguían aumentando. En consecuencia, la función de esos factores no obvia las deficiencias de la explicación de la Comisión Europea, identificadas *supra* en los párrafos 7.226-7.227, con respecto a la naturaleza supuestamente parcial, temporal y fácilmente invertible de la mejora de la rama de producción nacional. En la determinación de la Comisión Europea no hay ningún razonamiento en el sentido de que las tendencias descendentes de la demanda y el aumento de los costos de las materias primas harían a la rama de producción nacional más vulnerable a la competencia de un mayor volumen de importaciones.

7.6.2.1.5 Conclusión sobre la explicación de la determinación de la existencia de amenaza de daño grave

7.230. En conclusión, hemos constatado que la explicación de la Unión Europea de las medidas antidumping y compensatorias como un factor principal contribuyente a la mejora de los resultados de la rama de producción nacional carece de información básica sobre el momento, al alcance y la eficacia de esas medidas. Además, la explicación de la Comisión Europea a ese respecto no tuvo en cuenta las mejoras en categorías de productos para las que no se impusieron medidas antidumping o compensatorias, por lo que esas mejoras (y la suposición de que se invertirían ante el aumento de los niveles de importación) quedan sin explicar y privadas de base fáctica. Como consideramos que la explicación de la mejora de los resultados de la rama de producción dada por la Comisión Europea es deficiente, esa deficiencia socava necesariamente la inferencia de la Comisión Europea de que la mejora era parcial, temporal y fácilmente invertible, así como la caracterización de la rama de producción nacional que hizo la Comisión Europea como "vulnerable" y "frágil" pese a esa mejora.

7.231. Asimismo, en tanto en cuanto la mejora de los resultados de la rama de producción nacional sea atribuible a las medidas antidumping y compensatorias, la explicación de la Comisión Europea de que las importaciones de sustitución procedentes de otras fuentes causarían daño a la rama de producción nacional no se "bas[ó] en hechos", como exige el artículo 4.1 b). Antes bien, el período durante el cual esas importaciones procedentes de otras fuentes sustituyeron a las que habían sido objeto de medidas antidumping o compensatorias coincidió con el de la recuperación de la rama de producción nacional. De hecho, los resultados de la rama de producción nacional mejoraron durante ese período, pese a que los volúmenes de importación seguían aumentando. La Comisión Europea no estableció una base fáctica para inferir que el aumento de los volúmenes de las importaciones de sustitución procedentes de otras fuentes dañaría a la rama de producción nacional también en el futuro.

7.232. Por todas estas razones, estamos de acuerdo con Turquía en que la explicación de la Comisión Europea de que la rama de producción nacional estaba en una "situación [...] frágil y vulnerable" pese a sus mejores resultados estaba viciada. Dada la centralidad de esa explicación viciada en la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave formulada por la Comisión Europea⁴³¹, constatamos que la determinación de la existencia de daño grave formulada por la Comisión Europea no se "bas[ó] en hechos", como exige el artículo 4.1 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias. Habida cuenta de esta constatación, consideramos innecesario para la eficaz solución de la diferencia llegar a constataciones sobre una cuestión sustantivamente idéntica en el marco de los artículos 4.1 a) y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.6.2.2 La cuestión de si la Comisión Europea no estableció la existencia de una elevada probabilidad de daño grave en un futuro muy próximo

7.233. Turquía alega que la Comisión Europea actuó de manera incompatible con el artículo 4.1 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias al no demostrar, sobre la base de hechos, que había un elevado grado de probabilidad de que se produjera un daño grave a la rama de producción nacional en un futuro muy próximo.⁴³² En esencia, Turquía aduce que la Comisión Europea confundió su constatación de la existencia de una amenaza de daño grave con una constatación de la existencia de amenaza de un aumento de las importaciones.⁴³³ A juicio de Turquía, ello se debe a que en la

⁴³¹ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 55, 60-61 y 69; y Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 90 y 111.

⁴³² Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 245.

⁴³³ Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 182.

determinación de la Comisión Europea se presuponía que el aumento de los niveles de importación en el futuro daría lugar a un daño grave, sin demostrar cómo ese aumento de los niveles de importación llevaría a un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional.⁴³⁴ Turquía sostiene, por lo tanto, que la determinación de la existencia de amenaza de daño grave formulada por la Comisión Europea se basó en "conjeturas" en lugar de en "hechos".⁴³⁵

7.234. La Unión Europea responde que la Comisión Europea basó su determinación de la existencia de una amenaza de daño grave en una proyección del estado general de la rama de producción nacional que estaba informada por hechos relativos a las tendencias negativas de determinados factores de daño, al aumento de las importaciones durante el período más reciente, a saber, de mediados de 2017 a mediados de 2018, al descenso de los precios en el tercer trimestre de 2018, y al probable nuevo aumento de las importaciones debido, entre otras cosas, a las medidas del artículo 232.⁴³⁶ La Unión Europea pone de relieve que el nuevo aumento previsto de las importaciones debe entenderse en el contexto de la recuperación de la rama de producción nacional de un período en el que su situación se había deteriorado significativamente a causa del aumento de las importaciones.⁴³⁷ A juicio de la Unión Europea, el nuevo aumento previsto de las importaciones invertiría la recuperación y "necesariamente" causaría un deterioro de factores de daño tales como los precios y la rentabilidad.⁴³⁸

7.235. El Brasil, en calidad de tercero, aduce que la probabilidad futura de un aumento de las importaciones no puede ser un factor desencadenante de medidas de salvaguardia. Más bien, la "amenaza" debe guardar relación con "la tendencia real de importaciones que hayan experimentado un aumento reciente, agudo, súbito e importante".⁴³⁹ Suiza sostiene que, "puesto que la determinación de la existencia de una amenaza requiere un análisis de la probabilidad de que el daño grave se produzca a corto plazo, el volumen previsto de las importaciones, así como el efecto probable de estas en la rama de producción nacional, podrían ser pertinentes para el análisis realizado por la autoridad competente".⁴⁴⁰ A juicio del Reino Unido, una determinación de la existencia de una amenaza de daño grave entraña una evaluación de hechos tanto históricos como existentes en el período de referencia, acompañada de previsiones basadas en hechos relativas a la evolución futura de la situación de la rama de producción nacional.⁴⁴¹

7.236. Las partes no discuten que la Comisión Europea se apoyó en la expectativa de un nuevo aumento de los volúmenes de importación como "elemento fundamental"⁴⁴² para demostrar que la rama de producción nacional se encontraba en ese momento bajo la amenaza de un daño grave. A nuestro juicio, la principal cuestión que se nos plantea es si la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave formulada por la Comisión Europea evidencia una base fáctica suficiente para establecer una proyección de que ese aumento previsto de las importaciones daría lugar a un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional.⁴⁴³ Comenzamos exponiendo las constataciones de la Comisión Europea relativas a la repercusión probable de ese

⁴³⁴ Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 182 y 185-186; respuesta de Turquía a la pregunta 29 del Grupo Especial, párrafo 30; y declaración inicial de Turquía en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 19.

⁴³⁵ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 248; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 187.

⁴³⁶ Observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Turquía a la pregunta 30 del Grupo Especial, párrafo 38.

⁴³⁷ Declaración inicial de la Unión Europea en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 38; y declaración final de la Unión Europea en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 18.

⁴³⁸ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 30 del Grupo Especial, párrafo 40; y declaración inicial de la Unión Europea en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 38.

⁴³⁹ Comunicación del Brasil en calidad de tercero, párrafo 22.

⁴⁴⁰ Respuesta de Suiza en calidad de tercero a la pregunta 6 del Grupo Especial, párrafo 8.

⁴⁴¹ Respuesta del Reino Unido en calidad de tercero a la pregunta 6 del Grupo Especial, párrafo 21.

⁴⁴² Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 93.

⁴⁴³ Tomamos nota de la aclaración hecha por Turquía de que, a su juicio, "las autoridades competentes tienen permitido considerar la tasa y la cuantía previstas del aumento de los niveles de importación en el marco del análisis de la amenaza y/o la relación de causalidad, y de hecho deben hacerlo" y de que, además, "como el Órgano de Apelación ha destacado, los hechos, por su propia naturaleza, corresponden al presente y al pasado y, por lo tanto al [período objeto de investigación]. Esos hechos sirven después de base para una proyección de que hay un elevado grado de probabilidad de que se produzca un daño grave a la rama de producción nacional en un futuro muy próximo. En este sentido, este análisis prospectivo no solo debe evaluar si las importaciones probablemente aumentarán en el futuro, sino también la evolución prevista de todos los factores de daño pertinentes a la luz de las tendencias del pasado". (Respuesta de Turquía a la pregunta 39 del Grupo Especial, párrafo 64 (no se reproduce la nota de pie de página)).

aumento previsto en la rama de producción nacional. En la etapa provisional, la Comisión Europea examinó los factores que darían lugar a un nuevo aumento de las importaciones y declaró lo siguiente:

En este contexto, un aumento significativo de la oferta en el mercado de la Unión causado por una afluencia de importaciones dará lugar a una presión general a la baja sobre los precios, que provocará niveles de precios comparables a los de 2016 y tendrá consecuencias negativas importantes para la rentabilidad de la industria siderúrgica de la Unión.⁴⁴⁴

7.237. En la determinación definitiva, la Comisión Europea declaró lo siguiente:

Aun así, debe señalarse que, como se indica en el cuadro 12, las importaciones mensuales en la Unión comenzaron a aumentar sobre todo a partir de junio de 2018. Por otro lado, los precios del acero en la Unión empezaron a seguir una tendencia decreciente desde el tercer trimestre de 2018. Así pues, no es posible observar los efectos de estas importaciones y de la evolución de los precios en la situación de la industria de la Unión durante el primer semestre de 2018. Los datos recientes confirmaron, por tanto, la delicada situación de la industria de la Unión y la amenaza que representa el aumento más reciente de las importaciones.

...

En el Reglamento provisional, la Comisión concluyó que la situación de la industria de la Unión se deterioró considerablemente en el período 2013-2016 y se recuperó parcialmente en 2017. Sin embargo, la Comisión consideró que la industria de la Unión, a pesar de la mejora temporal, se encontraba en una situación de fragilidad y bajo la amenaza de un perjuicio grave si la tendencia al alza de las importaciones continuaba, con la consiguiente disminución de los precios y la pérdida de rentabilidad hasta niveles no sostenibles.

...

[L]a Comisión concluyó que la industria de la Unión se encontraba en una situación frágil, y que estaba recuperándose de un período en que su situación se había deteriorado significativamente. Esta recuperación se atribuía, entre otras cosas, a la eficacia de las diferentes medidas de defensa comercial que se habían adoptado, en particular desde 2016. ... En este contexto, la Comisión confirmó que la recuperación provisional en curso podría invertirse rápidamente si volviera a producirse un aumento de las importaciones.

...

[A] pesar del hecho de que en 2017 los niveles de rentabilidad habían mejorado de manera significativa con respecto a años anteriores (en los que la industria de la Unión o fue deficitaria o se limitó a cubrir gastos), esta situación podría invertirse rápidamente si las importaciones siguieran aumentando (o aumentaran repentinamente como consecuencia, entre otras cosas, de las medidas del artículo 232 de los Estados Unidos). ... En este contexto, el riesgo de desvío comercial sería un elemento clave que afectaría negativamente a la actual situación económica de la industria de la Unión si no se adoptaran medidas.⁴⁴⁵

7.238. De estos pasajes se desprende que la Comisión Europea realizó una proyección con arreglo a la cual un nuevo aumento de los niveles de importación daría lugar a una reducción de los precios y a descensos de la rentabilidad de la rama de producción nacional. La base fáctica de esa proyección era la repercusión negativa del aumento de los niveles de importación en la rama de producción nacional en el período 2013-2016.⁴⁴⁶ Consideramos que esto es inadecuado. Se presupone que la

⁴⁴⁴ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 68. Véase también la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 30 del Grupo Especial, párrafo 39 a).

⁴⁴⁵ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 89, 90, 95 y 97. Véase también la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 30 del Grupo Especial, párrafos 39 b)-e).

⁴⁴⁶ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerando 74.

situación del mercado reinante en el período 2013-2016 se reproduciría en el futuro, sin tener en cuenta las pruebas obrantes en el expediente que indican que esa situación puede haber cambiado. En particular, la Comisión Europea identificó la adopción de medidas antidumping y compensatorias como un factor que había tenido repercusiones en el mercado después de 2016.⁴⁴⁷ También identificó una tendencia en la que las importaciones sujetas a esas medidas antidumping y compensatorias estaban siendo sustituidas por importaciones procedentes de otras fuentes.⁴⁴⁸ Por consiguiente, la composición de las importaciones al final del período objeto de investigación había cambiado con respecto al período 2013-2016.⁴⁴⁹ Entretanto, mientras las importaciones sujetas a medidas antidumping o compensatorias disminuían, los niveles globales de importación siguieron aumentando durante el resto del período objeto de investigación, al mismo tiempo que mejoraban los resultados de la rama de producción nacional.⁴⁵⁰ El aumento de las importaciones, en su composición posterior a 2016, no tuvo como consecuencia un deterioro de los resultados de la rama de producción nacional entre 2016 y el período más reciente. Contrariamente a lo que afirma la Unión Europea, los datos presentados en la determinación de la Comisión Europea no demuestran que un nuevo aumento de las importaciones causaría "necesariamente" un deterioro de los precios y la rentabilidad.⁴⁵¹

7.239. Por consiguiente, estamos de acuerdo con Turquía en que "[a]un en el caso de que las importaciones fueran a aumentar en 2018, esto no lleva automáticamente a la conclusión de que exista un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional que sea claramente inminente".⁴⁵² La Comisión Europea no identificó datos que indicaran una correlación entre los aumentos de las importaciones sobre la base de su composición al final del período objeto de investigación, por un lado, y una repercusión negativa en la situación de la rama de producción nacional, por otro. La Unión Europea señala que la Comisión Europea constató que los precios comenzaron a seguir una tendencia descendente en el tercer trimestre de 2018.⁴⁵³ Sin embargo, como hemos señalado antes, no consideramos que eso implique necesariamente una "nueva bajada de ... los precios" debida a las importaciones al final del período objeto de investigación.⁴⁵⁴ Como hemos explicado antes, la propia Comisión Europea reconoció que los descensos de los precios de los productos en cuestión podían deberse a factores no relacionados con las importaciones, tales como reducciones del costo de las materias primas⁴⁵⁵, y la Comisión Europea no llevó a cabo ningún examen a este respecto.

7.240. En síntesis, la repercusión del aumento de las importaciones en la rama de producción nacional en el período 2013-2016 no proporcionaba una base fáctica suficiente para realizar una proyección de la repercusión del aumento de las importaciones en la rama de producción nacional después del período objeto de investigación, y la Comisión Europea tampoco identificó una base fáctica alternativa para esa proyección. Además, el hecho de que los resultados de la rama de producción nacional mejoraran entre 2016 y el período más reciente, mientras las importaciones seguían aumentando, subraya que no se puede presuponer que el aumento de los niveles de importación dé lugar a un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional, y la Comisión Europea no examinó estas pruebas, que contradecían su conclusión. Por lo tanto, constatamos que la determinación de existencia de amenaza de daño grave formulada por la Comisión Europea no se "bas[ó] en hechos", como exige el artículo 4.1 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴⁵⁶

⁴⁴⁷ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 52-53 y 69.

⁴⁴⁸ Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 55-56.

⁴⁴⁹ La Comisión Europea aludió a este hecho al constatar que la principal amenaza de aumento de las importaciones en el futuro surgiría de esas importaciones no sujetas a medidas antidumping o compensatorias. (Determinación provisional (Prueba documental TUR-3), considerandos 35, 55 y 61).

⁴⁵⁰ Observamos que la mejora de los resultados de la rama de producción nacional parece haber continuado desde 2017 hasta entrado el primer semestre de 2018, mientras el aumento de las importaciones se aceleraba. (Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 89; y declaración inicial de la Unión Europea en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 83).

⁴⁵¹ Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 30 del Grupo Especial, párrafo 40.

⁴⁵² Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 182.

⁴⁵³ Declaración inicial de la Unión Europea en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 91; y respuesta de la Unión Europea a la pregunta 30 del Grupo Especial, párrafo 39 b).

⁴⁵⁴ Véanse también el párrafo 7.227 y la nota 423 *supra*.

⁴⁵⁵ Véase, por ejemplo, la Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 123.

⁴⁵⁶ Observamos que las partes también discrepaban respecto de si la Comisión Europea demostró adecuadamente que el *alcance* de las repercusiones negativas del aumento previsto de las importaciones bastaba para alcanzar el umbral de un daño grave. (Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 186; y observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Turquía a la pregunta 29 del Grupo Especial, párrafo 32). Habida cuenta de nuestra constatación de que la Comisión Europea no articuló, en primer lugar,

7.6.2.3 Los argumentos consiguientes de Turquía relativos a la determinación de la existencia de amenaza de daño grave formulada por la Comisión Europea

7.241. Turquía parece aducir que la incompatibilidad de la determinación de la existencia de amenaza de daño grave formulada por la Comisión Europea con las prescripciones establecidas en los artículos 4.1 a), 4.1 b) y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias también da lugar a incompatibilidades puramente consiguientes con el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994.⁴⁵⁷ Habida cuenta de nuestras constataciones en el marco del artículo 4.1 b) que figuran en las secciones 7.6.2.1 y 7.6.2.2 *supra*, consideramos innecesario para la eficaz solución de la diferencia llegar a constataciones sobre cuestiones sustantivamente idénticas en el marco del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994.

7.6.2.4 Conclusión general sobre la existencia de amenaza de daño grave

7.242. En conclusión, constatamos que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo 4.1 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias porque dos elementos centrales de la constatación de la existencia de una amenaza de daño grave formulada por la Comisión Europea no estaban "basa[dos] en hechos" como exige esa disposición. En primer lugar, la constatación de la Comisión Europea de que la rama de producción nacional se encontraba en una "situación [...] frágil y vulnerable" pese a sus mejores resultados no estaba "basa[da] en hechos". En segundo lugar, la constatación de la Comisión Europea de que un nuevo aumento de los volúmenes de importación en el futuro daría lugar a un daño grave para la rama de producción nacional no estaba "basa[da] en hechos". En vista de estas constataciones, no consideramos necesario para la eficaz solución de la diferencia abordar la alegación de Turquía basada en argumentos sustantivamente idénticos⁴⁵⁸ formulada al amparo del artículo 4.1 a)⁴⁵⁹, los argumentos de Turquía sustantivamente idénticos formulados en el marco del artículo 4.2 a)⁴⁶⁰, ni los argumentos consiguientes de Turquía relativos a estos mismos aspectos de la salvaguardia definitiva formulados en el marco del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias⁴⁶¹ y el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994.⁴⁶²

7.7 Relación de causalidad

7.243. Turquía aduce que la salvaguardia definitiva es incompatible con las oraciones primera y segunda del artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias porque la Comisión Europea no estableció la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional, y no se aseguró de que el daño causado por factores distintos de las importaciones no se atribuyera al aumento de las importaciones.⁴⁶³ Turquía también aduce que, como consecuencia meramente de esas incompatibilidades, la salvaguardia definitiva también es incompatible con el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994. La Unión Europea responde que la Comisión Europea estableció la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave y realizó una evaluación de la no atribución de conformidad con esas disposiciones.⁴⁶⁴

una base fáctica para la afirmación de que el aumento previsto de las importaciones tendría tales repercusiones negativas, es innecesario para la eficaz solución de la diferencia abordar estos otros argumentos de las partes.

⁴⁵⁷ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 225. Como se expone en otro lugar del presente informe, Turquía también presenta otros argumentos en respaldo de sus alegaciones al amparo del artículo 2.1 y el artículo XIX.1 a).

⁴⁵⁸ Véase la nota 345 *supra*.

⁴⁵⁹ Recordamos que un grupo especial puede abstenerse de examinar una o varias alegaciones, si a) ha constatado ya que la misma medida b) es incompatible con una o varias disposiciones de los acuerdos abarcados y, además, que c) las constataciones respecto de las alegaciones adicionales no son necesarias para solucionar la diferencia. (Véanse, por ejemplo, el informe del Grupo Especial, *Pakistán - Películas BOPP (EAU)* [apelado por el Pakistán el 22 de febrero de 2021], párrafo 7.49; y el informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Exportaciones de trigo e importaciones de grano*, párrafo 133).

⁴⁶⁰ Turquía también presenta otros argumentos en respaldo de su alegación al amparo del artículo 4.2 a), pero hemos rechazado esos argumentos. (Véanse los párrafos 7.12-7.13, 7.41 y 7.68-7.74 *supra*).

⁴⁶¹ Turquía también presenta otros argumentos en respaldo de su alegación al amparo del artículo 2.1, pero hemos rechazado esos argumentos. (Véanse los párrafos 7.12-7.13, 7.41-7.67, 7.69 y 7.74 *supra*).

⁴⁶² Turquía también presenta otros argumentos en respaldo de su alegación al amparo del artículo XIX.1 a), y ya hemos constatado que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIX.1 a).

⁴⁶³ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 270.

⁴⁶⁴ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 226.

7.244. Hemos constatado *supra* que la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave formulada por la Comisión Europea era incompatible con el artículo 4.1 b). El artículo 4.2 b) guarda relación con la demostración por la autoridad investigadora de "la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el *daño grave o la amenaza de daño grave*".⁴⁶⁵ Presupone la existencia de una amenaza de daño grave. Habiendo constatado que la Comisión Europea no demostró debidamente la existencia de una amenaza de daño grave, no consideramos necesario para la eficaz solución de esta diferencia examinar por separado si la Comisión Europea observó las prescripciones del artículo 4.2 b) al determinar que el aumento de las importaciones causó esa amenaza de daño grave.⁴⁶⁶ Por las mismas razones, no consideramos necesario abordar los argumentos puramente consiguientes de Turquía sobre este punto formulados en el marco del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias⁴⁶⁷ y el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994.⁴⁶⁸

7.8 Aplicar la salvaguardia solo en la medida y durante el tiempo necesarios para prevenir el daño grave

7.245. Turquía alega que la salvaguardia definitiva es incompatible con los artículos 5.1 y 7.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 porque se aplica más allá de la medida y el tiempo necesarios para prevenir el daño grave.⁴⁶⁹

7.246. Consideramos primero los argumentos de Turquía en el marco del artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias (sección 7.8.1) y, en segundo lugar, los argumentos de Turquía en el marco del artículo 7.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 (sección 7.8.2).

7.8.1 Artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.247. Turquía aduce que la salvaguardia definitiva se aplicó más allá de la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave, de manera incompatible con el artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, por las tres razones siguientes:

- a. aunque concluyó que había amenaza de daño sobre la base, entre otras cosas, de un aumento de las importaciones observado en los seis primeros meses de 2018, la Comisión Europea no tuvo en cuenta los volúmenes de importación de los seis primeros meses de 2018 cuando estableció el tamaño del contingente arancelario que formaba parte de la salvaguardia⁴⁷⁰;
- b. el análisis de la relación de causalidad realizado por la Comisión Europea era incompatible con el artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias⁴⁷¹; y
- c. al suspender la aplicación de derechos antidumping y compensatorios en la medida en que se superponían con el derecho de salvaguardia fuera de contingente, la salvaguardia definitiva abordó de manera indebida el daño grave causado por las importaciones objeto de dumping y subvencionadas mediante la salvaguardia.⁴⁷²

7.248. A continuación, recordamos primero las prescripciones aplicables del artículo 5.1 y después examinamos cada uno de estos argumentos sucesivamente.

⁴⁶⁵ Sin resalte en el original.

⁴⁶⁶ Turquía también presenta otros argumentos en respaldo de su alegación al amparo del artículo 4.2 b). Hemos rechazado esos argumentos. (Véanse los párrafos 7.12-7.13, 7.41, 7.68-7.69 y 7.74 *supra*).

⁴⁶⁷ Turquía también presenta otros argumentos en respaldo de su alegación al amparo del artículo 2.1, pero hemos rechazado esos argumentos. (Véanse los párrafos 7.12-7.13, 7.41, 7.67-7.69 y 7.74 *supra*).

⁴⁶⁸ Turquía también presenta otros argumentos en respaldo de su alegación al amparo del artículo XIX.1 a), y ya hemos constatado que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIX.1 a).

⁴⁶⁹ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 312.

⁴⁷⁰ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 330.

⁴⁷¹ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 332.

⁴⁷² Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 334.

7.8.1.1 Las prescripciones aplicables del artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.249. La primera oración del artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone lo siguiente:

Un Miembro solo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

7.250. La primera oración del artículo 5.1 exige que los Miembros que se propongan aplicar una salvaguardia lo hagan solo en la "medida necesaria" para: a) prevenir o reparar el daño grave, y b) facilitar el reajuste. Una salvaguardia que exceda de esas limitaciones será incompatible con el artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.251. La primera parte del artículo 5.1 establece la medida máxima admisible en que puede aplicarse una salvaguardia por referencia al "daño grave". Otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, y el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994, ofrecen un contexto pertinente para comprender la expresión "daño grave" del artículo 5.1. La expresión "daño grave" aparece en artículo XIX.1 a) y se emplea en veinte ocasiones en el Acuerdo sobre Salvaguardias. El artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que se titula "Determinación de la existencia de daño grave o de amenaza de daño grave", define lo que se entiende por daño grave o amenaza de daño grave, y contiene prescripciones para la investigación sobre el daño grave o la amenaza de daño grave. La expresión "daño grave" en el artículo 5.1 tiene el mismo sentido que en el resto del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por lo tanto, el daño pertinente a efectos del artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias es el daño cuya existencia se ha determinado de conformidad con el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias⁴⁷³, que ha causado o amenaza causar el aumento de las importaciones resultante de una evolución imprevista de las circunstancias causa o amenaza causar.

7.252. Para evaluar las alegaciones de Turquía, consideramos si Turquía ha establecido que la salvaguardia aplicada por la Unión Europea excedió de la medida máxima admisible en que puede aplicarse una salvaguardia de conformidad con el artículo 5.1.

7.8.1.2 La cuestión de si Turquía ha establecido que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.8.1.2.1 La cuestión de si la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo 5.1 porque la Comisión Europea no tuvo en cuenta los datos correspondientes a los seis primeros meses de 2018 al determinar el tamaño de los contingentes arancelarios

7.253. Recordamos que la salvaguardia definitiva combina contingentes arancelarios y un derecho fuera de contingente. El tamaño de los contingentes arancelarios se basó en la media de las importaciones en el período comprendido entre enero de 2015 y diciembre de 2017 (período contingentario).⁴⁷⁴ Turquía aduce que, puesto que la Unión Europea basó su constatación de la existencia de amenaza de daño grave en el aumento de las importaciones observado durante los seis primeros meses de 2018, entre otras cosas, pero no incluyó los datos sobre las importaciones durante esos seis meses al calcular el tamaño de los contingentes arancelarios, la Unión Europea no aplicó la salvaguardia solo en la medida necesaria para prevenir el daño grave, como exige el artículo 5.1.⁴⁷⁵

7.254. La Unión Europea responde que la Comisión Europea se aseguró de que la salvaguardia "guardara proporción con el objetivo de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".⁴⁷⁶

7.255. Entre los terceros, el Japón aduce que el Grupo Especial debe examinar si la medida de salvaguardia en litigio tiene una forma y un nivel adecuados para el objetivo de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, o guarda proporción con ese objetivo.⁴⁷⁷

7.256. Pasando a las determinaciones publicadas, observamos que hubo cierta variación entre los períodos en que la Comisión Europea se basó para concluir que hubo un aumento de las importaciones que amenazaba causar daño. La Comisión Europea examinó el aumento de las

⁴⁷³ Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 249.

⁴⁷⁴ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 144.

⁴⁷⁵ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 330.

⁴⁷⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 270.

⁴⁷⁷ Declaración del Japón en calidad de tercero, párrafo 8.

importaciones sobre la base de datos correspondientes al período comprendido entre enero de 2013 y junio de 2018.⁴⁷⁸ En la sección de la determinación definitiva titulada "Amenaza de perjuicio grave", la Comisión Europea examinó las tendencias de varios factores de daño durante los años 2013 a 2017⁴⁷⁹; formuló una constatación separada de que el nivel de importaciones en el período comprendido entre julio de 2017 y junio de 2018 fue superior al del período comprendido entre enero de 2017 y diciembre de 2017 debido "[a]l nivel relativamente elevado de importaciones en el primer semestre de 2018"⁴⁸⁰; y examinó las importaciones mensuales en la Unión Europea y los Estados Unidos en el período de enero de 2018 a septiembre de 2018, en comparación con las importaciones mensuales en el período de enero de 2017 a septiembre de 2017, para analizar la "probabilidad de un nuevo aumento de las importaciones".⁴⁸¹ Turquía aduce que, dado que la determinación de existencia de amenaza de daño grave de la Comisión Europea se basó en datos de importaciones que incluían los seis primeros meses de 2018, debería haber incluido también los seis primeros meses de 2018 en el período que eligió como período contingentario.⁴⁸² Turquía no aduce ninguna otra explicación de por qué ese es el caso.

7.257. Observamos en primer lugar que no hay nada en el artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias que exija que el período durante el que el Miembro en cuestión constata un aumento de las importaciones que causa o amenaza causar un daño grave sea idéntico al período que ese Miembro utilice para establecer el nivel de la salvaguardia, o que los períodos tengan el mismo extremo final. De hecho, el artículo 5.1 y su contexto establecen que el Acuerdo sobre Salvaguardias *no* exige que los dos períodos sean idénticos. Observamos, por ejemplo, que la segunda oración del artículo 5.1 prescribe de manera general que el nivel de una salvaguardia que adopte la forma de una restricción cuantitativa se establezca sobre la base de datos correspondientes a "los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas". En comparación, el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que se ocupa de la determinación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave, no prescribe una duración predeterminada del período objeto de investigación para el análisis del daño. Por consiguiente, aun cuando la segunda oración del artículo 5.1 se limita a las restricciones cuantitativas, la comparación entre los artículos 4 y 5.1 ejemplifica que el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que los períodos que se utilicen para establecer el nivel de la salvaguardia sean el mismo que el período que se utiliza para el análisis del daño.

7.258. En segundo lugar, observamos que Turquía parece estar confundiendo dos conceptos diferentes, a saber: a) lo que es *necesario para prevenir o reparar* el daño grave, y b) el *período durante el cual se observa* un aumento de las importaciones que da lugar a ese daño grave. El artículo 5.1 exige que una salvaguardia se aplique solo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave. Como se ha señalado *supra*, establecer un contingente arancelario sobre la base del nivel de las importaciones durante el mismo período que el utilizado por la autoridad competente en su examen del aumento de las importaciones causante de daño no siempre es necesario para cumplir esa prescripción, y Turquía no ha explicado por qué era necesario en este caso concreto.

⁴⁷⁸ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 39.

⁴⁷⁹ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 66-86. La Comisión Europea señaló que, aunque pidió a las asociaciones de la rama de producción de la UE que facilitaran datos correspondientes al primer semestre de 2018, esa información no pudo ser verificada. La Comisión Europea también señaló que "no pudo sacar ninguna conclusión fiable basándose en la situación de la [rama de producción nacional] durante el primer semestre de 2018", pero que, "tomando los datos de 2018 pudo confirmar[]" la tendencia a una recuperación parcial de la rama de producción nacional observada en 2017. (Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 89).

⁴⁸⁰ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 101.

⁴⁸¹ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 99 y 103.

⁴⁸² Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 330; segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 229. Aunque sus argumentos a este respecto no resultan del todo claros, entendemos que Turquía vincula su afirmación de que el período contingentario debería haber incluido los seis primeros meses de 2018 al hecho de que la Comisión Europea también examinó datos que incluían los seis primeros meses de 2018 cuando realizó su análisis de la amenaza de daño. Sin embargo, como se ha señalado *supra*, aunque en el análisis de la amenaza de daño de la Comisión Europea se consideraban datos de importaciones de 2018, esos datos no se limitaban al primer semestre de 2018. En cambio, la Comisión Europea examinó datos de importaciones de los nueve primeros meses de 2018 (es decir, de enero a septiembre de 2018). Habida cuenta de ello, el argumento de Turquía de que el período contingentario debería haber incluido los seis primeros meses de 2018 no tiene en cuenta el hecho de que la Comisión Europea no examinó ese mismo período cuando realizó su análisis de la amenaza de daño.

7.259. Remitiéndose al informe del grupo especial encargado del asunto *Chile - Sistema de bandas de precios*, Turquía aduce que los contingentes arancelarios que la Comisión Europea adoptó no se aplicaron "solo en la medida necesaria para prevenir el daño grave", porque carecen de la necesaria conexión racional con el objetivo de prevenir el daño grave.⁴⁸³ El grupo especial que examinó el asunto *Chile - Sistema de bandas de precios* constató que, para que una salvaguardia se aplique solo en la medida necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste, debe haber "una *conexión racional*" entre la medida y el objetivo de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.⁴⁸⁴ Observamos que, en esa diferencia, el grupo especial constató que el nivel del derecho de salvaguardia dependía, entre otras cosas, de un umbral de precios calculado sobre la base de los precios internacionales recientes; el grupo especial observó que el umbral de precios así calculado no era "indicativo de una situación por debajo de la cual la rama de producción nacional sufrirá (una amenaza de) daño grave" y, por lo tanto, "no t[enía] conexión racional con una situación de la rama de producción nacional por debajo de la cual se sufrirá (una amenaza de) daño grave".⁴⁸⁵ Ese informe subraya, por lo tanto, que la medida admisible de la salvaguardia en un caso concreto no debe basarse en consideraciones distintas de las que tengan conexión con un estado de la rama de producción nacional por debajo del cual la rama de producción sufrirá un daño grave. Sin embargo, Turquía no ha explicado por qué unos contingentes arancelarios establecidos sobre la base de los datos relativos al volumen de acero que se importó en un período que comprendía los seis primeros meses de 2018⁴⁸⁶ tendrían conexión con una situación de la rama de producción nacional por debajo de la cual la rama de producción sufrirá un daño grave, mientras que los contingentes arancelarios que la Comisión Europea estableció sobre la base del volumen de las importaciones de 2015 a 2017 no la tienen. Por lo tanto, no consideramos que la referencia de Turquía al informe del grupo especial encargado del asunto *Chile - Sistema de bandas de precios* respalde el argumento de Turquía.

7.260. Sobre la base de lo que antecede, consideramos que Turquía no ha establecido que la Unión Europea actuara de manera incompatible con la primera oración del artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no tener en cuenta datos correspondientes a los seis primeros meses de 2018 para determinar el tamaño de los contingentes arancelarios.

7.8.1.2.2 La cuestión de si la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo 5.1 porque la Comisión Europea no realizó un análisis adecuado de la relación de causalidad

7.261. Turquía también aduce que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque la Comisión Europea no estableció una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño ni realizó el análisis de la no atribución como exige el artículo 4.1 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴⁸⁷ La Unión Europea aduce que, puesto que la Comisión Europea estableció debidamente la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave, el argumento de Turquía debe ser rechazado.⁴⁸⁸

7.262. Observamos que el argumento de Turquía es puramente consiguiente a su alegación al amparo del artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias. Al haber constatado ya que la salvaguardia es incompatible con el artículo 4.1 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias, hemos considerado innecesario decidir si la salvaguardia definitiva también es incompatible con el artículo 4.2 b).⁴⁸⁹ Del mismo modo, no consideramos necesario considerar el argumento puramente

⁴⁸³ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 330 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 7.183).

⁴⁸⁴ Informe del Grupo Especial, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 7.183. (con resalte en el original)

⁴⁸⁵ Informe del Grupo Especial, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 7.184.

⁴⁸⁶ Turquía no declara explícitamente cuál debería haber sido, a su juicio, el punto de inicio del período contingentario. Dado que el núcleo del argumento de Turquía parece ser que un período utilizado en el análisis de la amenaza de daño también debe estar incluido en el período contingentario, cabría inferir que Turquía adoptaría la opinión de que el período contingentario debería comenzar en enero de 2013 (es decir, en el mismo punto que el inicio del análisis del daño). Sin embargo, como se ha señalado, las comunicaciones de Turquía no eran explícitas con respecto a este punto. Solo en sus observaciones sobre el informe provisional Turquía explicitó que aducía que el punto de inicio del período contingentario debía ser 2015 (Petición de reexamen intermedio presentada por Turquía, párrafo 39).

⁴⁸⁷ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 331-332.

⁴⁸⁸ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 277.

⁴⁸⁹ Véase el párrafo 7.242 *supra*.

consecuente de Turquía de que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo 5.1 como resultado de la incompatibilidad con el artículo 4.2 b) alegada.⁴⁹⁰

7.8.1.2.3 La cuestión de si el reglamento relativo a las dobles medidas correctivas hizo que la salvaguardia definitiva resultara incompatible con el artículo 5.1

7.263. Recordamos que, según los define Turquía, los instrumentos jurídicos en los que se establece la salvaguardia definitiva incluyen el reglamento relativo a las dobles medidas correctivas.⁴⁹¹ Ese reglamento suspende la aplicación de derechos antidumping y compensatorios sobre un producto concreto en la medida en que se superpongan con el derecho de salvaguardia fuera de contingente aplicable a ese producto.⁴⁹² Según Turquía, eso significa que la salvaguardia definitiva hace frente al daño causado por las importaciones objeto de dumping y subvencionadas. Turquía aduce que, por lo tanto, la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque esa disposición permite la aplicación de una salvaguardia solo en la medida necesaria para hacer frente al daño grave causado por el aumento de las importaciones en el sentido del artículo 2.1 y el artículo XIX.1 a).⁴⁹³

7.264. La Unión Europea responde que, como se expone en el reglamento relativo a las dobles medidas correctivas, la Comisión Europea suspendió los derechos antidumping y compensatorios en la medida en que se superpusieran con el derecho de salvaguardia fuera del contingente con el fin de evitar "un efecto mayor que el deseable" y que, por lo tanto, la suspensión no puede caracterizarse como una falta de aplicación de la medida solo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.⁴⁹⁴

7.265. Entre los terceros, el Japón aduce que el Grupo Especial debe examinar si la medida de salvaguardia en litigio tiene una forma y un nivel adecuados para el objetivo de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, o guarda proporción con ese objetivo.⁴⁹⁵ La República de Corea indica que las salvaguardias y las medidas antidumping y compensatorias no se excluyen mutuamente y pueden aplicarse de manera combinada.⁴⁹⁶

7.266. Como punto de partida de nuestra evaluación, observamos que la alegación de Turquía no guarda relación con la cuestión de si una salvaguardia puede aplicarse a importaciones objeto de dumping y subvencionadas. Turquía aclaró en respuesta a una pregunta del Grupo Especial que no aduce que no pueda aplicarse una salvaguardia a un producto que también esté sujeto a derechos antidumping y compensatorios.⁴⁹⁷ Turquía sostiene que, al suspender los derechos antidumping y compensatorios en la medida en que se superponían con el derecho de salvaguardia, la Unión Europea hizo frente al daño causado por las importaciones objeto de dumping y subvencionadas por medio de la medida de salvaguardia.⁴⁹⁸ La cuestión que debemos examinar para

⁴⁹⁰ Consideramos, y rechazamos, los demás argumentos formulados por Turquía para respaldar su alegación al amparo del artículo 5.1 que figuran en los párrafos 7.253-7.260 *supra* y los párrafos 7.263-7.271 *infra*.

⁴⁹¹ Véase la sección 2.1 *supra*. Véanse también la solicitud de establecimiento de un grupo especial de Turquía, párrafos 13 y 17; y la respuesta de Turquía a la pregunta 14 del Grupo Especial, párrafo 52.

⁴⁹² Reglamento relativo a las dobles medidas correctivas (Prueba documental TUR-7), artículo 1 (si el derecho de salvaguardia es inferior, también se aplica la diferencia entre el derecho antidumping o compensatorio y el derecho de salvaguardia). En la determinación definitiva, la Comisión Europea señaló que, para impedir la acumulación de derechos antidumping o compensatorios con salvaguardias cuando se supere el contingente arancelario de la salvaguardia, la Comisión Europea podría, en virtud de un marco que se elaboraría posteriormente, suspender los derechos antidumping y compensatorios vigentes que se estaban aplicando a determinadas importaciones abarcadas, o reducir su nivel. (Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 186). Posteriormente, la Comisión Europea adoptó el reglamento relativo a las dobles medidas correctivas, que estipula que, en los casos en que el derecho de salvaguardia supere el tipo equivalente del tipo del derecho antidumping o del derecho compensatorio (el que sea más alto de los dos) aplicable a las mismas categorías de productos, solo se percibiría el derecho de salvaguardia.

⁴⁹³ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 334; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 233.

⁴⁹⁴ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 282. Véase también la declaración final de la Unión Europea en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 34-36.

⁴⁹⁵ Declaración del Japón en calidad de tercero, párrafo 8.

⁴⁹⁶ Declaración de Corea en calidad de tercero, párrafo 25.

⁴⁹⁷ Respuesta de Turquía a la pregunta 42 del Grupo Especial, párrafo 78. Véanse también las observaciones de Turquía sobre la respuesta de la Unión Europea a la pregunta 38 del Grupo Especial, párrafo 49.

⁴⁹⁸ Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 233; y respuesta de Turquía a la pregunta 42 del Grupo Especial, párrafo 80.

resolver la alegación de Turquía es, por lo tanto, si Turquía ha demostrado que *al suspender los derechos antidumping y compensatorios* en la medida en que se superponen con el derecho de salvaguardia, la Unión Europea no aplicó la salvaguardia solo en la medida necesaria para prevenir el daño grave debido al aumento de las importaciones en el sentido del artículo 2.1 y el artículo XIX.1 a), actuando así de manera incompatible con el artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.267. Turquía parece dar a entender que, simplemente porque los derechos antidumping y compensatorios se suspendieron en la medida en que se superpusieron con el derecho de salvaguardia, debe considerarse que el derecho de salvaguardia desempeña la función de los derechos antidumping y compensatorios suspendidos, es decir, hacer frente al daño causado por el dumping y las subvenciones, de tal forma que el derecho de salvaguardia resulta incompatible con el artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. No estamos de acuerdo. Observamos que la Comisión Europea explicó su determinación de suspender cualquier derecho de salvaguardia o compensatorio en la medida en que se superpusiera con el derecho de salvaguardia declarando lo siguiente:

[L]a combinación de medidas antidumping o antisubvenciones con medidas de salvaguardia [...] tendría efectivamente un efecto mayor que el previsto o deseable en términos de la política y los objetivos de defensa comercial de la Unión[.]⁴⁹⁹

7.268. Por lo tanto, la Comisión Europea no indicó que iba a suspender los derechos antidumping y compensatorios porque hacían frente al *mismo* daño que la salvaguardia. En lugar de ello, la Comisión Europea indicó que el efecto combinado de todas las medidas habría sido mayor que el deseable. Turquía no ha rebatido esa explicación. En concreto, Turquía no ha demostrado que, en lugar de optar por *no hacer frente* al daño adicional causado por el dumping y las subvenciones (es decir, el daño distinto del daño grave causado por el aumento de las importaciones en el sentido del artículo 2.1 y el artículo XIX.1 a)), la Unión Europea iba a hacer frente a ese daño mediante la salvaguardia definitiva suspendiendo los derechos antidumping y compensatorios en la medida en que se superpusieran con el derecho de salvaguardia.⁵⁰⁰ Por lo tanto, consideramos que la suspensión de los derechos antidumping y compensatorios en la medida en que se superpusieran con el derecho de salvaguardia no establece, por sí misma, que el derecho de salvaguardia se aplicara más allá de la medida necesaria para prevenir el daño grave causado por el aumento de las importaciones en el sentido del artículo 2.1 y el artículo XIX.1 a).

7.269. También tomamos nota de la siguiente declaración de Turquía:

Cuando ya hay medidas antidumping y compensatorias en vigor, antes del aumento de las importaciones resultante de una evolución imprevista de las circunstancias, una constatación subsiguiente de que la imposición de medidas de salvaguardia está justificada puede dar lugar a la imposición de una medida de salvaguardia para contrarrestar el daño grave causado por el aumento de las importaciones además del derecho antidumping o compensatorio existente.⁵⁰¹

7.270. Turquía reconoce, por lo tanto, que un Miembro puede aplicar una salvaguardia para contrarrestar el daño grave causado por el aumento de las importaciones incluso cuando esas importaciones también están sujetas a medidas antidumping o compensatorias. No obstante lo anterior, Turquía afirma que la salvaguardia definitiva y, en particular, el reglamento relativo a las dobles medidas correctivas, era, aun así, incompatible con el artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque suspendía los derechos antidumping y compensatorios que se superponían con el derecho de salvaguardia.⁵⁰² Al formular estas declaraciones, Turquía parece aducir que podía no haberse presentado una incompatibilidad con el artículo 5.1 si la Comisión Europea hubiera

⁴⁹⁹ Reglamento relativo a las dobles medidas correctivas (Prueba documental TUR-7), considerando 15.

⁵⁰⁰ A este respecto, observamos que la aplicación de medidas antidumping y compensatorias para contrarrestar el dumping y/o las subvenciones de conformidad con el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo Antidumping) y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC) es un derecho que los Miembros pueden ejercer, pero no están obligados a ejercerlo. Los Miembros tampoco están obligados a aplicar la cuantía total de derechos antidumping y compensatorios que el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC les permiten aplicar.

⁵⁰¹ Respuesta de Turquía a la pregunta 42 del Grupo Especial, párrafo 80.

⁵⁰² Respuesta de Turquía a la pregunta 42 del Grupo Especial, párrafo 80.

seguido aplicando a las importaciones pertinentes tanto la cuantía total de los derechos antidumping y compensatorios preexistentes como el derecho de salvaguardia, pero que la Comisión Europea actuó de manera incompatible con el artículo 5.1 porque suspendió parte de los derechos antidumping y compensatorios. A nuestro juicio, esta posición adolece de una contradicción interna.

7.271. Sobre la base de lo que antecede, consideramos que Turquía no ha establecido que el reglamento relativo a las dobles medidas correctivas diera lugar a la aplicación de la salvaguardia definitiva más allá de la medida necesaria para prevenir el daño grave.

7.8.2 Artículo 7.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y artículo XIX.1 a) del GATT de 1994

7.272. Turquía aduce que, puesto que la Comisión Europea no realizó un análisis adecuado de la relación de causalidad de conformidad con el artículo 4.2 b), la Unión Europea no pudo asegurarse de que la salvaguardia se aplicara únicamente durante el período necesario para hacer frente al daño grave atribuido al aumento de las importaciones. Sobre esta base, Turquía alega que la Unión Europea actuó de manera incompatible con el artículo 7.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias⁵⁰³ y el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994.⁵⁰⁴ La Unión Europea aduce que la alegación de Turquía debe ser rechazada.⁵⁰⁵

7.273. Observamos que la alegación de Turquía al amparo del artículo 7.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y el argumento pertinente de Turquía en el marco del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994, son puramente consiguientes a la alegación de Turquía al amparo del artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias, y que no hemos llegado a constataciones de incompatibilidad con el artículo 4.2 b). Dado que ya hemos constatado que la salvaguardia definitiva es incompatible con otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, y que las constataciones adicionales solicitadas por Turquía no son necesarias para resolver la diferencia, aplicamos el principio de economía procesal con respecto a la alegación consiguiente de Turquía al amparo del artículo 7.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y no examinamos el argumento consiguiente⁵⁰⁶ formulado por Turquía en el marco del artículo XIX.1 del GATT de 1994.

7.9 La repartición de los contingentes arancelarios

7.274. Turquía alega que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIII.2 d) y la parte introductoria del artículo XIII.2 del GATT de 1994 porque asigna las partes específicas por país de los contingentes arancelarios sobre la base de un período que no es representativo, y sin tener debidamente en cuenta factores especiales que influyen en el comercio del producto de que se trate.⁵⁰⁷ Turquía alega que la salvaguardia definitiva es también incompatible con el artículo 5.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias, "por las mismas razones".⁵⁰⁸ La Unión Europea sostiene que la Comisión Europea se ajustó plenamente a las prescripciones del artículo XIII del GATT de 1994.⁵⁰⁹ Sostiene asimismo que el artículo 5.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias no se aplica a los contingentes arancelarios.⁵¹⁰ Sobre estas bases, la Unión Europea pide que el Grupo Especial rechace las alegaciones de Turquía.

7.275. En las secciones siguientes, abordamos en primer lugar las alegaciones formuladas por Turquía al amparo de las disposiciones pertinentes del artículo XIII.2 del GATT de 1994 (sección 7.9.1) y a continuación la alegación formulada por Turquía al amparo del artículo 5.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias (sección 7.9.2).

⁵⁰³ El artículo 7.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone:

Un Miembro aplicará medidas de salvaguardia únicamente durante el período que sea necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Ese período no excederá de cuatro años, a menos que se prorrogue de conformidad con el párrafo 2.

⁵⁰⁴ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 333; y respuesta de Turquía a la pregunta 13 del Grupo Especial, párrafo 51.

⁵⁰⁵ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 279.

⁵⁰⁶ Turquía formula otros argumentos en respaldo de su alegación al amparo del artículo XIX.1 a), y ya hemos constatado que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIX.1 a).

⁵⁰⁷ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 336.

⁵⁰⁸ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 336.

⁵⁰⁹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 296.

⁵¹⁰ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 285.

7.9.1 Artículo XIII.2 del GATT de 1994

7.276. En la determinación definitiva, la Comisión Europea determinó que "debería asignarse un contingente arancelario específico por país a los países que tengan un interés proveedor importante, en función de sus importaciones de los tres últimos años".⁵¹¹ Aunque los datos sobre el volumen de las importaciones en los seis primeros meses de 2018 constaban en el expediente que la Comisión Europea tenía ante sí, la Comisión Europea no tuvo en cuenta esos datos cuando asignó las partes específicas por país de los contingentes arancelarios para las categorías de productos pertinentes.

7.277. En primer lugar, Turquía aduce que la decisión de la Comisión Europea de asignar las partes específicas por país de los contingentes arancelarios basándose únicamente en los datos sobre el volumen de las importaciones de 2015 a 2017 y sin considerar los datos correspondientes a los seis primeros meses de 2018 fue incompatible con el artículo XIII.2 d) del GATT de 1994 por los siguientes motivos alternativos: a) el "período representativo anterior" utilizado por la Comisión Europea debería haber incluido el primer semestre de 2018, porque el primer semestre de 2018 formaba parte del período más reciente anterior a la aplicación de la salvaguardia, y porque en el primer semestre de 2018 la Unión Europea había introducido nuevas medidas comerciales correctivas (argumento del período representativo); o b) habían variado las proporciones de las importaciones procedentes de diversos países tras la imposición de nuevas medidas comerciales correctivas en el primer semestre de 2018, y esas variaciones eran un "factor especial" que la Unión Europea no tuvo debidamente en cuenta (argumento del factor especial).⁵¹² Turquía afirma que el Grupo Especial debe abordar el argumento del factor especial "en caso de que concluya que la Unión Europea no estaba obligada a incluir los seis primeros meses de 2018 en el período representativo".⁵¹³

7.278. En segundo lugar, Turquía aduce que, por las mismas razones, esa asignación de partes específicas por país fue incompatible con la parte introductoria del artículo XIII.2.⁵¹⁴

7.279. A continuación exponemos en primer lugar las prescripciones aplicables del artículo XIII.2 del GATT de 1994. Seguidamente abordamos la alegación formulada por Turquía al amparo del artículo XIII.2 d) del GATT de 1994, antes de pasar a la alegación formulada por Turquía al amparo de la parte introductoria del artículo XIII.2 del GATT de 1994.

7.9.1.1 Las prescripciones aplicables del artículo XIII.2 del GATT de 1994

7.280. La parte introductoria del artículo XIII.2 y el artículo XIII.2 d) del GATT de 1994 establecen, en la parte pertinente, lo siguiente:

Al aplicar restricciones a la importación de un producto cualquiera, las partes contratantes procurarán hacer una distribución del comercio de dicho producto que se aproxime lo más posible a la que las distintas partes contratantes podrían esperar si no existieran tales restricciones, y, con este fin, observarán las disposiciones siguientes:

...

d) Cuando se reparta un contingente entre los países abastecedores, la parte contratante que aplique las restricciones podrá ponerse de acuerdo sobre la repartición del contingente con todas las demás partes contratantes que tengan un interés substancial en el abastecimiento del producto de que se trate. En los casos en que no pueda razonablemente aplicarse este método, la parte contratante interesada asignará, a las partes contratantes que tengan un interés substancial en el abastecimiento de este producto, partes proporcionales a la contribución aportada por ellas al volumen o valor total de las importaciones del producto indicado durante un período representativo anterior, teniendo debidamente en cuenta todos los factores especiales que puedan o hayan podido influir en el comercio de ese producto.

⁵¹¹ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 147.

⁵¹² Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 347-348; y respuesta de Turquía a la pregunta 43 del Grupo Especial, párrafo 89.

⁵¹³ Respuesta de Turquía a la pregunta 43 del Grupo Especial, párrafo 89.

⁵¹⁴ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 352; y respuesta de Turquía a la pregunta 44 del Grupo Especial, párrafo 90.

7.281. La parte introductoria del artículo XIII.2 establece que, "[a]l aplicar restricciones a la importación" de un producto, las partes contratantes "procurarán hacer una distribución del comercio ... que se aproxime lo más posible a la que las distintas partes contratantes podrían esperar si no existieran tales restricciones". El sentido corriente de "*aim*" (procurar) incluye "[t]o have (something) as an object, intention, or desired outcome ... to seek to achieve or obtain" (tener (algo) como objeto, intención o resultado deseado ... tratar de lograr u obtener) y "*direct one's course towards a particular point or destination, or to make this one's object*" (dirigirse hacia un punto o destino particular, o tener este por objeto).⁵¹⁵ Por lo tanto, esta disposición exige a los Miembros que, al aplicar restricciones a la importación de un producto, traten de lograr u obtener una distribución del comercio que se aproxime "lo más posible" a la que otros Miembros "podrían esperar" respecto de las importaciones totales del producto de que se trate "si no existieran *tales restricciones*".⁵¹⁶ La expresión *tales restricciones* se refiere a las restricciones a la importación aplicadas por el Miembro en cuestión en el marco del artículo XIII.2. En la parte introductoria se especifica también que se *observarán* los apartados subsiguientes para lograr el "fin" especificado en la parte introductoria. La Nota al artículo XIII.2 d) menciona que en la parte introductoria figura una "regla general". Las disposiciones de los apartados a) a d) del artículo XIII.2 especifican las formas en que puede cumplirse, en determinados casos, la regla general enunciada en la parte introductoria del artículo XIII.2.⁵¹⁷

7.282. El apartado d), que se refiere a los casos en que "se reparta un contingente entre los países abastecedores" como medio para lograr el "fin" estipulado en la parte introductoria, prescribe dos métodos mediante los cuales el Miembro afectado puede determinar la "repartición del contingente" entre los Miembros que tengan "un interés substancial en el abastecimiento del producto de que se trate". La presente diferencia se refiere al segundo de esos métodos, que se enuncia en la segunda frase del artículo XIII.2 d). Este método exige al Miembro que aplica la restricción a la importación en litigio que asigne partes del contingente para las importaciones del producto de que se trate entre las partes contratantes pertinentes que sean "proporcionales a la contribución aportada por ellas ... durante un período representativo anterior". Aparte de especificar que el período anterior que ha de utilizarse a este efecto debe ser *representativo*, la disposición no prescribe cuánto debe durar el período o cuáles deben ser los puntos de inicio y finalización de este período. Cabe destacar que en la disposición se menciona "un" período representativo anterior, no "el" período representativo anterior. Además, la segunda frase del artículo XIII.2 d) exige también al Miembro que aplica la restricción a la importación en litigio que tenga "debidamente en cuenta" "todos los factores especiales que puedan o hayan podido influir en el comercio de ese producto" al asignar las partes del contingente a los Miembros pertinentes.

7.9.1.2 La cuestión de si Turquía ha establecido que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo XIII.2 d) del GATT de 1994

7.283. Turquía mantiene que la Comisión Europea actuó de manera incompatible con el artículo XIII.2 d) del GATT de 1994 por los dos motivos alternativos⁵¹⁸ siguientes: a) la Comisión Europea no eligió correctamente el período representativo anterior a los fines del artículo XIII.2 d) pues no incluyó los seis primeros meses de 2018 en el período representativo (argumento del período representativo)⁵¹⁹; y b) la Comisión Europea no tuvo en cuenta la variación en la proporción de las importaciones procedentes de los países exportadores tras "las medidas de defensa comercial recientemente impuestas" durante el primer semestre de 2018 como un "factor especial" que justificaba el ajuste de la asignación del contingente (argumento del factor especial).⁵²⁰ Examinaremos en primer lugar el argumento del período representativo y después el argumento del factor especial.

⁵¹⁵ Oxford Dictionaries, edición en línea, definición de "*aim*", verbo, acepciones 6 y 7, <https://www.oed.com/view/Entry/4348?rskey=daocNi&result=4&isAdvanced=false#eid> (consultado el 22 de septiembre de 2021).

⁵¹⁶ Sin resalte en el original.

⁵¹⁷ Informes del Órgano de Apelación, *CE - Banano III (artículo 21.5 - Ecuador II) / CE - Banano III (artículo 21.5 - Estados Unidos)*, párrafo 338.

⁵¹⁸ Respuesta de Turquía a la pregunta 43 del Grupo Especial, párrafo 89.

⁵¹⁹ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 351.

⁵²⁰ Respuesta de Turquía a la pregunta 43 del Grupo Especial, párrafo 89.

7.9.1.2.1 El argumento del período representativo

7.284. Turquía aduce que la Comisión Europea debería haber incluido los seis primeros meses de 2018 en el período de referencia utilizado para asignar las partes específicas por país de los contingentes arancelarios para las categorías de productos pertinentes, porque el primer semestre de 2018 formaba parte del período más reciente anterior a la aplicación de la salvaguardia, y porque en el primer semestre de 2018 la Unión Europea había introducido nuevas medidas comerciales correctivas.⁵²¹ Según Turquía, al no incluir datos correspondientes a los seis primeros meses de 2018 y asignar en cambio las partes específicas por país de los contingentes arancelarios basándose en datos del período comprendido entre enero de 2015 y diciembre de 2017, la Comisión Europea no asignó partes específicas por país de los contingentes arancelarios para diversas categorías de productos sobre la base del período más reciente no distorsionado por los contingentes arancelarios y, en consecuencia, actuó de manera incompatible con el artículo XIII.2 d).⁵²²

7.285. La Unión Europea aduce que en el artículo XIII.2 d) del GATT de 1994 no hay ninguna regla general que exija utilizar siempre el trienio más reciente anterior a la entrada en vigor de un contingente arancelario.⁵²³ La Unión Europea afirma asimismo que el período de referencia utilizado por la Comisión Europea, es decir, 2015-2017, era también reciente, y cumple el criterio de un "período representativo anterior".⁵²⁴ Según la Unión Europea, el hecho de tomar en consideración la media de las importaciones realizadas en los tres últimos años civiles anteriores a la iniciación de la investigación (en este caso 2015-2017) satisface las prescripciones del artículo XIII del GATT de 1994.⁵²⁵ La Unión Europea también sostiene que, a diferencia de la obligación relativa al examen del aumento de las importaciones, la obligación con respecto al período representativo anterior no exigía centrarse especialmente en los seis primeros meses de 2018.⁵²⁶ La Unión Europea añade que, de hecho, es importante utilizar años completos para asegurar la representatividad, debido a las variaciones estacionales.⁵²⁷

7.286. Observamos que, en su determinación definitiva, la Comisión Europea determinó que debía asignarse un contingente arancelario específico por país a los países con una proporción de más del 5% de las importaciones correspondientes a la categoría de productos en cuestión en el período 2015-2017, y que a los demás países proveedores debía asignárseles un contingente arancelario global basado en la media de las importaciones restantes a lo largo del mismo período.⁵²⁸ La Comisión basó el tamaño de los contingentes arancelarios, tanto los específicos por país como el global, en la media de las importaciones durante el período 2015-2017, más un 5%.⁵²⁹

7.287. En referencia a los informes de los grupos especiales que se ocuparon de los asuntos *CE - Banano III (artículo 21.5 - Ecuador)* y *Estados Unidos - Tubos*, Turquía aduce que es necesario que el "período representativo anterior", a los efectos del artículo XIII.2 d), sea el período más reciente no distorsionado por restricciones, es decir, no distorsionado por el contingente arancelario en cuestión.⁵³⁰ Turquía aduce que para lograrlo, la Comisión Europea debería haber asignado las partes específicas por país de los contingentes arancelarios basándose en datos que incluyeran el primer semestre de 2018.⁵³¹

7.288. Observamos que la segunda frase del artículo XIII.2 d) exige que las partes específicas por país de un contingente arancelario sean proporcionales a la contribución aportada por los Miembros pertinentes durante "un período representativo anterior".⁵³² La utilización del artículo indefinido "un"

⁵²¹ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 348.

⁵²² Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 348 y 351.

⁵²³ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 288; y observaciones de la Unión Europea sobre la respuesta de Turquía a la pregunta 43 del Grupo Especial, párrafo 70 (donde se hace referencia, en ambos casos, al informe del Grupo Especial, *UE - Carne de aves de corral (China)*, párrafo 7.353).

⁵²⁴ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 290.

⁵²⁵ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 291.

⁵²⁶ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 292-294.

⁵²⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 295.

⁵²⁸ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 146-147.

⁵²⁹ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerandos 144 y 146-147.

⁵³⁰ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 351 (donde se hace referencia a los informes de los Grupos Especiales, *CE - Banano III (artículo 21.5 - Ecuador)*, párrafo 6.39; y *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.54).

⁵³¹ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 351; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 237.

⁵³² Sin resalte en el original.

en lugar del artículo definido "el" en referencia al concepto de "período representativo anterior" pone de manifiesto que el Miembro que aplica el contingente arancelario tiene un margen de discreción para elegir un período anterior que considere representativo a los fines de asignar las partes específicas por país del contingente arancelario en cuestión.⁵³³ En efecto, el grupo especial que entendió en el asunto *CE - Banano III (artículo 21.5 - Ecuador)*, al que hace referencia Turquía en apoyo de su afirmación, señaló que "los Miembros gozan de cierto grado de discrecionalidad para elegir un período representativo anterior".⁵³⁴ Tampoco consideramos que la observación formulada por el grupo especial en el asunto *Estados Unidos - Tubos* mencionada por Turquía de que las "corrientes comerciales anteriores a la imposición de una medida de salvaguardia ofrecen una base fáctica objetiva para hacer una proyección de lo que podría haber ocurrido de no haberse aplicado esa medida" apoye la tesis de que únicamente el período más reciente anterior a la *aplicación* del contingente arancelario, incluido, en su caso, el semestre más reciente, puede constituir un período representativo anterior válido a los efectos del artículo XIII.2 d).

7.289. El período 2015-2017 utilizado por la Comisión Europea para asignar las partes específicas por país de los contingentes arancelarios comprendía los tres años civiles más recientes anteriores a la *iniciación* de la investigación.⁵³⁵ Nos plantea algunas dificultades la idea de que pueda considerarse que la Unión Europea ha actuado de manera incompatible con el artículo XIII.2 d) del GATT de 1994 sobre la base de que el período que utilizó para repartir los contingentes arancelarios no fue el más reciente, pese a la inclusión de los tres años completos más recientes anteriores a la iniciación de la investigación. A nuestro juicio, la decisión de la Comisión Europea de examinar los tres años civiles más recientes anteriores a la iniciación de la investigación para asignar las partes específicas por país de los contingentes arancelarios estaba comprendida en el margen de discreción de que disponía la Comisión Europea para elegir un período representativo anterior de conformidad con el artículo XIII.2 d) del GATT de 1994. Por consiguiente, rechazamos la afirmación de Turquía de que la Comisión Europea estaba obligada a incluir datos correspondientes a los seis primeros meses de 2018 en el período utilizado como base para asignar contingentes arancelarios específicos por país sobre la base de que esos eran los datos más recientes no distorsionados por los contingentes arancelarios.

7.290. Turquía aduce también que la utilización de datos relativos a los seis primeros meses de 2018 era necesaria porque la Comisión Europea había impuesto varias medidas comerciales correctivas en ese período, que dieron lugar a una variación significativa en las proporciones de las importaciones procedentes de una serie de países.⁵³⁶ Turquía sostiene que las importaciones procedentes de países que no estaban sujetos a medidas antidumping/compensatorias aumentaron en detrimento de las importaciones procedentes de los países sujetos a esas medidas.⁵³⁷ Turquía afirma que de haberse incluido los seis primeros meses de 2018 en el período sobre la base del cual se asignaron las partes específicas por país, le habría correspondido una parte específica por país mayor y se le habría asignado un contingente arancelario específico por país para al menos dos categorías de productos adicionales.⁵³⁸

7.291. Consideramos que la imposición de medidas comerciales correctivas por la Comisión Europea en los seis primeros meses de 2018 no establece que el período comprendido entre 2015 y 2017 no pudiera haber sido, a los efectos de la segunda frase del artículo XIII.2 d) del GATT de 1994, un

⁵³³ Observamos que el grupo especial que examinó el asunto *UE - Carne de aves de corral (China)* también opinó que "la referencia a 'un' período representativo anterior en el párrafo 2 d) del artículo XIII implica que no hay ninguna regla general que se aplique en todos los casos relativos a la elección del período de referencia". (Informe del Grupo Especial, *UE - Carne de aves de corral (China)*, párrafo 7.349).

⁵³⁴ Informe del Grupo Especial, *CE - Banano III (artículo 21.5 - Ecuador)*, párrafo 6.50. Señalamos también que la observación del grupo especial a que Turquía hace referencia en apoyo de su afirmación fue formulada por el grupo especial al exponer su opinión de que "[c]uando los datos de un período están desactualizados o las importaciones distorsionadas porque el mercado pertinente es objeto de restricciones, si se utiliza ese período como período representativo no se podrá cumplir el objetivo de la parte introductoria". (*Ibid.*, párrafo 6.39). En este asunto, Turquía no ha aducido que los datos del período 2015-2017, que la Comisión Europea utilizó para asignar las partes específicas por país de los contingentes arancelarios pertinentes, estuvieran "desactualizados". Turquía tampoco ha sostenido que las importaciones en ese período estuvieran distorsionadas por restricciones.

⁵³⁵ El anuncio de inicio de la investigación es de fecha 26 de marzo de 2018. (Anuncio de inicio (Prueba documental TUR-1), página 29).

⁵³⁶ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 348; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 239.

⁵³⁷ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 348; y respuesta de Turquía a la pregunta 43 del Grupo Especial, párrafo 88.

⁵³⁸ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 349-350.

período representativo anterior. No vemos nada en el texto del artículo XIII.2 d) que haga de un período en el que se han impuesto nuevas medidas comerciales correctivas una parte obligatoria del "período representativo anterior" para la asignación de partes específicas por país del contingente arancelario en cuestión en una investigación determinada. Turquía no ha demostrado que la imposición de nuevas medidas comerciales correctivas en 2018 hiciera necesario incluir los seis primeros meses de 2018 en este procedimiento y, de hecho, ni siquiera ha identificado las nuevas medidas comerciales correctivas de que se trata, ni ha explicado en qué se diferenciaban de las medidas comerciales correctivas ya aplicadas durante 2015-2017. Así pues, en nuestra opinión, la imposición de medidas comerciales correctivas por la Comisión Europea en los seis primeros meses de 2018 y la variación consiguiente en las proporciones de las importaciones suministradas por varios países no ponen en cuestión, por sí mismas, la representatividad del período comprendido entre 2015 y 2017 a los fines del artículo XIII.2 d) en este caso. A este respecto, coincidimos con la observación del grupo especial que se ocupó del asunto *UE - Carne de aves de corral (China)* de que "no hay nada inusual en que los Miembros apliquen medidas compatibles con las normas de la OMC que puedan, directa o indirectamente, influir en la importación de determinados productos".⁵³⁹ Por lo tanto, no consideramos que la aplicación de medidas comerciales correctivas en 2018 socavara la representatividad del período 2015-2017 a los efectos de la segunda frase del artículo XIII.2 d) del GATT de 1994.

7.292. Por último, tomamos nota de la afirmación de Turquía de que el hecho de que la Comisión Europea tuviera en cuenta los datos correspondientes a los seis primeros meses de 2018 en su examen del aumento de las importaciones "confirma que los datos relativos a ese período eran fiables y pertinentes a los efectos de la imposición de las medidas de salvaguardia en litigio".⁵⁴⁰ En la medida en que Turquía aduce que la inclusión de los seis primeros meses de 2018 en el examen del aumento de las importaciones obligaba a la Comisión Europea a incluir los seis primeros meses de 2018 en el período sobre la base del cual asignó las partes específicas por país de los contingentes arancelarios, no estamos de acuerdo. El artículo XIII.2 d) no necesariamente exige que el período utilizado como "período representativo anterior" para asignar partes específicas por país de un contingente arancelario y el período utilizado por la autoridad competente para examinar el aumento de las importaciones en una investigación en materia de salvaguardias sean idénticos. De hecho, en el presente asunto, incluso con arreglo a los argumentos de Turquía, los dos períodos no se corresponderían, dado que la Comisión Europea evaluó el aumento de las importaciones sobre la base de datos del período 2013-junio de 2018, mientras que entendemos que Turquía pide una repartición del contingente basada en datos del período 2015-junio de 2018. Por lo tanto, rechazamos el argumento adicional de Turquía.

7.293. Sobre la base de lo anterior, rechazamos la afirmación de Turquía de que la Comisión Europea estaba obligada a incluir los seis primeros meses de 2018 en el período sobre la base del cual asignó las partes específicas por país de los contingentes arancelarios pertinentes para cumplir las prescripciones del artículo XIII.2 d) del GATT de 1994. Tras haber rechazado las afirmaciones de Turquía relativas al período representativo, procedemos ahora a examinar el argumento del factor especial, que Turquía presentó como alternativa al argumento del período representativo.⁵⁴¹

7.9.1.2.2 El argumento del factor especial

7.294. Turquía aduce que la variación en la proporción de las importaciones procedentes de los países exportadores tras las nuevas medidas comerciales correctivas impuestas durante el primer semestre de 2018 fue un "factor especial" que exigió un ajuste de las asignaciones de los contingentes.⁵⁴² Afirma que la reducción, tras la imposición de las nuevas medidas antidumping/compensatorias, de las importaciones procedentes de los países sujetos a esas medidas constituye un factor especial que ha influido o está influyendo en el comercio del producto de que se trata.⁵⁴³ Turquía menciona el informe del grupo especial en la diferencia *UE - Carne de aves de corral (China)*, y aduce que la referencia en el artículo XIII.2 d) del GATT de 1994 a los factores

⁵³⁹ Informe del Grupo Especial, *UE - Carne de aves de corral (China)*, párrafo 7.337. Aunque el grupo especial formuló esta observación al abordar la cuestión de si determinadas medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) que reducían la capacidad de China para exportar los productos pertinentes eran un "factor especial" en el sentido del artículo XIII.2 d), consideramos que, siguiendo la misma lógica, las medidas antidumping/compensatorias no socavan, en sí y de por sí, la representatividad del período de referencia seleccionado para la repartición de un contingente arancelario en todas las circunstancias.

⁵⁴⁰ Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 238.

⁵⁴¹ Respuesta de Turquía a la pregunta 43 del Grupo Especial, párrafo 89.

⁵⁴² Respuesta de Turquía a la pregunta 43 del Grupo Especial, párrafo 89.

⁵⁴³ Respuesta de Turquía a la pregunta 43 del Grupo Especial, párrafo 89.

especiales que "hayan podido influir" en el comercio implica que puede surgir un factor especial, que la autoridad competente debe tener en cuenta al asignar partes de un contingente, entre el final del período representativo y el momento de la repartición del contingente.⁵⁴⁴

7.295. Coincidimos con Turquía en que, al hacer referencia a los "factores especiales que ... hayan podido influir" en el comercio del producto de que se trate, el artículo XIII.2 d) reconoce la posibilidad de que circunstancias ajenas al período representativo anterior puedan constituir factores especiales, que haya que tener debidamente en cuenta en la asignación de las partes. Observamos también que el grupo especial que se ocupó del asunto *UE - Carne de aves de corral (China)* constató que "en determinadas circunstancias excepcionales (es decir, 'especiales'), *variaciones en las partes de las importaciones correspondientes a los diferentes Miembros* que hayan ocurrido entre el final del período representativo elegido y el momento de la repartición del contingente arancelario" podrían constituir un factor especial en el sentido del artículo XIII.2 d) del GATT de 1994.⁵⁴⁵ Sin embargo, en aquella diferencia China presentó a ese grupo especial pruebas que indicaban que el aumento de las importaciones chinas en la Unión Europea tras la flexibilización de determinadas medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) de la UE después del período representativo en cuestión fue "considerable[...]", "espectacular", "firme", "continuo" y "rápido".⁵⁴⁶ En cambio, Turquía no nos ha presentado pruebas suficientes para poner de manifiesto la existencia, o el alcance, de la supuesta "variación en la proporción de las importaciones procedentes de los países exportadores" y de "la reducción de las importaciones ... procedentes de los países sujetos a esas medidas" que, según Turquía, tuvieron lugar tras la imposición por la Unión Europea de nuevas medidas antidumping/compensatorias en 2018.⁵⁴⁷

7.296. En su primera comunicación escrita, Turquía proporcionó datos que ilustraban la diferencia entre los contingentes arancelarios específicos por país que la Comisión Europea asignó a Turquía para diversas categorías de productos y la media anual de los volúmenes de las importaciones de Turquía para esas categorías de productos, sobre la base de datos de 2015 a junio de 2018.⁵⁴⁸ Según Turquía, estos datos muestran que Turquía habría recibido partes específicas por país mayores si estas se hubieran asignado sobre las base de datos de 2015 a junio de 2018, y que también se habrían asignado a Turquía contingentes específicos por país para dos categorías de productos adicionales.⁵⁴⁹ Aunque estamos de acuerdo en que el período de datos que, a juicio de Turquía, la Unión Europea debería haber utilizado, habría sido más beneficioso para Turquía respecto de varias categorías de productos, este hecho, sin más, no establece que existieran factores especiales que la Comisión Europea estuviera obligada a tener en cuenta cuando asignó las partes específicas por país del contingente arancelario. Los datos presentados por Turquía no muestran que la diferencia en las proporciones de las importaciones de la UE procedentes de Turquía que señala Turquía obedeciera a la imposición de medidas comerciales correctivas en el primer semestre de 2018 y, de hecho, Turquía ni siquiera ha identificado esas nuevas medidas comerciales correctivas.

7.297. Observamos también que los datos presentados por Turquía muestran que, con respecto a determinadas categorías de productos, a saber, las categorías de productos 9, 19, 25 y 26, la media anual de los volúmenes de las importaciones de Turquía basada en datos de 2015 a junio de 2018 fue de hecho menor que el contingente específico por país que la Comisión Europea asignó a Turquía sobre la base de datos de 2015-2017.⁵⁵⁰ Además, en el caso de dos categorías de productos, 4 y 27, respecto de las cuales Turquía aduce que habría recibido un contingente arancelario específico por país si la Comisión Europea hubiera utilizado datos de 2015 a junio de 2018, observamos que los datos de Turquía muestran que la variación en la participación de Turquía en las importaciones totales solo habría sido del 1% (un aumento del 4% al 5%).⁵⁵¹ Esta cifra difiere considerablemente de la magnitud de la variación en la participación de China en las importaciones de los dos productos con respecto a los cuales el grupo especial que entendió en el asunto *UE - Carne de aves de corral (China)* constató que la variación de la participación en las importaciones tras la atenuación de

⁵⁴⁴ Respuesta de Turquía a la pregunta 43 del Grupo Especial, párrafo 89 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *UE - Carne de aves de corral (China)*, párrafo 7.355).

⁵⁴⁵ Informe del Grupo Especial, *UE - Carne de aves de corral (China)*, párrafo 7.363. (sin resalte en el original)

⁵⁴⁶ Informe del Grupo Especial, *UE - Carne de aves de corral (China)*, párrafos 7.364, 7.366, 7.369 y 7.377.

⁵⁴⁷ Respuesta de Turquía a la pregunta 43 del Grupo Especial, párrafo 89.

⁵⁴⁸ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 349-350.

⁵⁴⁹ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 349-350.

⁵⁵⁰ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 349.

⁵⁵¹ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 350.

las MSF era un factor especial. En aquel procedimiento, las pruebas demostraron que la parte correspondiente a China para uno de los productos aumentó del 0% en el período representativo (2006-2008) al 27,1% en 2009, el 40,7% en 2010 y el 52,8% en 2011. Análogamente, con respecto al otro producto, la parte correspondiente a China pasó del 0% en el período representativo (2006-2008) al 8,7% en 2009, el 17,6% en 2010 y el 61,1% en 2011.⁵⁵² Cabe destacar, con respecto a otro producto en litigio en aquel asunto, para el cual la parte de las importaciones correspondiente a China pasó del 0% en el período representativo (2006-2008) al 2,8% en 2009, el 1,5% en 2010 y el 2,9% en 2011, que el grupo especial no constató que la variación en las partes de las importaciones después del período representativo constituyera un factor especial.⁵⁵³

7.298. Por lo tanto, la variación en las partes de China en las importaciones de los productos pertinentes tras la atenuación de las MSF en la diferencia *UE - Carne de aves de corral (China)* fue de una magnitud considerablemente mayor que la variación en las partes correspondientes a Turquía en las importaciones de varias categorías de productos tras la imposición de las nuevas medidas antidumping/compensatorias que menciona Turquía. Por consiguiente, a remisión de Turquía al informe del grupo especial que se encargó del asunto *UE - Carne de aves de corral (China)* para respaldar el argumento del factor especial no es pertinente.

7.299. Por esos motivos, no consideramos que Turquía haya establecido la existencia de un factor especial que la Comisión Europea no tuvo debidamente en cuenta al asignar las partes específicas por país de los contingentes arancelarios para las categorías de productos pertinentes. En consecuencia, no estamos de acuerdo con el argumento del factor especial de Turquía.

7.9.1.3 La cuestión de si Turquía ha establecido que la salvaguardia definitiva es incompatible con la parte introductoria del artículo XIII.2 del GATT de 1994

7.300. Turquía aduce que, al no tener en cuenta los seis primeros meses de 2018 para determinar las partes específicas por país de los contingentes arancelarios, la Unión Europea actuó también de manera incompatible con la parte introductoria del artículo XIII.2 del GATT de 1994.⁵⁵⁴ Según Turquía, las partes específicas por país determinadas sobre la base de datos de 2015-2017 no se aproximan lo más posible a las partes en el comercio de los productos de que se trata que Turquía podría esperar si no existiera la medida de salvaguardia.⁵⁵⁵ En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, Turquía indicó que sus alegaciones al amparo del artículo XIII.2 d) y la parte introductoria del artículo XIII.2 del GATT de 1994 se basan en los mismos hechos y argumentos.⁵⁵⁶

7.301. La Unión Europea aduce que actuó en plena conformidad con el artículo XIII del GATT de 1994 y se aseguró de que la asignación de los contingentes arancelarios se aproximara lo más posible a las partes que los distintos Miembros podrían esperar si no existieran los contingentes arancelarios.⁵⁵⁷

7.302. En nuestra evaluación de la alegación formulada por Turquía al amparo del artículo XIII.2 d) del GATT de 1994 hemos constatado que Turquía no ha establecido que los datos correspondientes a un período que incluyera el período comprendido entre enero y junio de 2018 fueran representativos de las corrientes comerciales si no existieran restricciones pero que los datos correspondientes al período 2015-2017 no lo fueran. También hemos constatado que Turquía no ha establecido que las variaciones en las partes de las importaciones correspondientes a diversos países a raíz de la introducción de medidas comerciales correctivas a principios de 2018 fueran un factor especial que debía tenerse en cuenta en la repartición de las partes específicas por país de los contingentes arancelarios. Habida cuenta de que la alegación formulada por Turquía al amparo de la parte introductoria del artículo XIII.2 del GATT de 1994 se basa en esos mismos fundamentos, constatamos que Turquía no ha establecido que la Unión Europea actuara de manera incompatible con la parte introductoria del artículo XIII.2 del GATT de 1994.

⁵⁵² Informe del Grupo Especial, *UE - Carne de aves de corral (China)*, párrafo 7.364.

⁵⁵³ Informe del Grupo Especial, *UE - Carne de aves de corral (China)*, párrafos 7.364 y 7.369.

⁵⁵⁴ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 352.

⁵⁵⁵ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 352.

⁵⁵⁶ Respuesta de Turquía a la pregunta 44 del Grupo Especial, párrafo 90.

⁵⁵⁷ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 291 y 296.

7.9.2 Artículo 5.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.303. Turquía aduce que, "por las mismas razones" en que se basan sus alegaciones al amparo de las disposiciones pertinentes del artículo XIII.2 d) del GATT de 1994, la salvaguardia definitiva es también incompatible con el artículo 5.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵⁵⁸ Según Turquía, dado que el texto del artículo 5.2 a) es "en gran medida idéntico" al del artículo XIII.2 d), el hecho de que la Unión Europea no asignara las partes específicas por país de los contingentes arancelarios sobre la base de un "período representativo anterior" daría lugar a una incompatibilidad, no solo con el artículo XIII.2 d) del GATT de 1994, sino también con el artículo 5.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias.^{559, 560}

7.304. En referencia al informe del grupo especial que entendió del asunto *Estados Unidos - Tubos*, la Unión Europea sostiene que el artículo 5.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias no es aplicable a los contingentes arancelarios.⁵⁶¹ Por consiguiente, la Unión Europea solicita al Grupo Especial que rechace la alegación formulada por Turquía al amparo del artículo 5.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.305. El artículo 5.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias establece lo siguiente:

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

7.306. La Unión Europea, que se basa en una constatación del grupo especial en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, aduce que los contingentes arancelarios no son "contingentes" en el sentido del artículo 5.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵⁶² Turquía, por otra parte, no está de acuerdo con esa constatación del grupo especial en el asunto *Estados Unidos - Tubos* y aduce que los contingentes arancelarios comprenden un elemento de "contingente", y que el artículo 5.2 a) se aplica a los contingentes arancelarios.⁵⁶³

7.307. Aunque las partes discrepan en cuanto a si el artículo 5.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias es aplicable a los contingentes arancelarios y, por ende, a la medida en litigio, consideramos que incluso suponiendo, a efectos de argumentación, que sí lo sea, Turquía no ha establecido que la Unión Europea actuara de manera incompatible con esa disposición. Como se ha indicado anteriormente, Turquía afirma, por los mismos motivos en que se basó en el contexto de su alegación al amparo del artículo XIII.2 d) del GATT de 1994, que el hecho de que la Unión Europea no asignara las partes específicas por país de los contingentes arancelarios sobre la base de un "período representativo anterior" dio lugar a una incompatibilidad con el artículo 5.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵⁶⁴ Sin embargo, como hemos constatado *supra*, Turquía no ha establecido que el período utilizado por la Comisión Europea para la asignación de las partes específicas por país de los contingentes arancelarios no pueda ser considerado un "período representativo anterior" en el

⁵⁵⁸ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 353; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 242.

⁵⁵⁹ Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 242.

⁵⁶⁰ Véanse también la respuesta de los Estados Unidos en calidad de tercero a la pregunta 9 del Grupo Especial, párrafo 27; la respuesta del Canadá en calidad de tercero a la pregunta 9 del Grupo Especial, párrafos 3-5; la respuesta de Suiza en calidad de tercero a la pregunta 9 del Grupo Especial, párrafos 13-17; y la respuesta del Brasil en calidad de tercero a la pregunta 9 del Grupo Especial, párrafos 25-28.

⁵⁶¹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 285 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.69); y respuesta de la Unión Europea a la pregunta 45 del Grupo Especial, párrafo 100.

⁵⁶² Respuesta de la Unión Europea a la pregunta 45 del Grupo Especial, párrafo 100.

⁵⁶³ Respuesta de Turquía a la pregunta 45 del Grupo Especial, párrafos 95-96.

⁵⁶⁴ Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 242.

sentido del artículo XIII.2 d) del GATT de 1994.⁵⁶⁵ A estos efectos de argumentación, consideramos que las constataciones pertinentes que formulamos al ocuparnos de la alegación de Turquía al amparo del artículo XIII.2 d) del GATT de 1994 son aplicables a la alegación de Turquía al amparo del artículo 5.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, Turquía no ha establecido que la salvaguardia definitiva sea incompatible con el artículo 5.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.10 Reducción del ritmo de la liberalización y aumento del grado de restricción

7.308. Turquía alega que la salvaguardia definitiva fue incompatible con los artículos 7.4 y 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque los Reglamentos de reconsideración primero y segundo⁵⁶⁶ hicieron que fuera más restrictiva y redujeron el ritmo de su liberalización.⁵⁶⁷ La Unión Europea sostiene que las alegaciones formuladas por Turquía al amparo de los artículos 7.4 y 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias deben ser rechazadas.⁵⁶⁸

7.309. En las secciones siguientes, abordamos en primer lugar la alegación formulada por Turquía al amparo del artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias (sección 7.10.1) y pasamos después al artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias (sección 7.10.2).

7.10.1 Artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.310. Turquía aduce que la salvaguardia definitiva fue incompatible con el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias por las siguientes razones:

- a. al reducir el ritmo de la liberalización de los contingentes arancelarios del 5% al final de los años primero y segundo de aplicación de la salvaguardia definitiva (como se estipula en la determinación definitiva) al 3% en los mismos momentos (de conformidad con el primer Reglamento de reconsideración), la Unión Europea actuó de manera incompatible con el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias⁵⁶⁹; y
- b. determinadas modificaciones efectuadas en la salvaguardia definitiva mediante los Reglamentos de reconsideración primero y segundo hicieron que la salvaguardia definitiva fuera más restrictiva de lo que se había determinado inicialmente, de manera incompatible con el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵⁷⁰

7.311. A continuación, recordamos en primer lugar las prescripciones aplicables del artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias (sección 7.10.1.1), y después abordamos cada uno de esos argumentos, por orden (secciones 7.10.1.2.1 y 7.10.1.2.2).

7.10.1.1 Las prescripciones aplicables del artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.312. La primera frase del artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece lo siguiente:

A fin de facilitar el reajuste en una situación en que la duración prevista de una medida de salvaguardia notificada de conformidad con las disposiciones del párrafo 1 del artículo 12 sea superior a un año, el Miembro que aplique la medida la liberalizará progresivamente, a intervalos regulares, durante el período de aplicación.

7.313. La primera frase del artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se aplica a las medidas cuya duración prevista es superior a un año. La primera frase establece que las salvaguardias abarcadas "se liberalizarán" progresivamente, a intervalos regulares. Por lo tanto, la primera frase impone al Miembro que aplica una salvaguardia abarcada la obligación de liberalizar la medida:

⁵⁶⁵ Observamos que las partes no han aducido que el concepto de "un período representativo anterior" en el marco del artículo 5.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias difiera sustancialmente de ese concepto en el marco del artículo XIII.2 d) del GATT de 1994. No es necesario que opinemos, y no opinamos, sobre esta cuestión, porque Turquía ha aducido que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo 5.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias "por las mismas razones" en que se basa su alegación al amparo del artículo XIII.2 d) del GATT de 1994, y hemos discrepado de esas razones al abordar la alegación formulada por Turquía al amparo del artículo XIII.2 d) del GATT de 1994.

⁵⁶⁶ Véase el párrafo 2.4 *supra*.

⁵⁶⁷ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 355.

⁵⁶⁸ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 306.

⁵⁶⁹ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 365.

⁵⁷⁰ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 366.

a) "progresivamente", y b) a "intervalos regulares". El sentido corriente de "*progressive*" (progresivo) incluye "[p]roceeding by steps or stages" (que procede por fases o etapas).⁵⁷¹ La disposición no prescribe cuál debe ser la magnitud de la liberalización progresiva en cada etapa de liberalización. El sentido corriente de "*regular*" (regular) incluye "[r]ecurring or taking place repeatedly at (short) uniform intervals" (recurrente o que tiene lugar repetidas veces a (cortos) intervalos uniformes) y "[r]ecurring or repeated at fixed times (although not necessarily at uniform intervals)" (recurrente o repetido, en momentos fijos (aunque no necesariamente a intervalos uniformes)).⁵⁷² La disposición no prescribe cuál debe ser la duración de los intervalos regulares entre cada una de las etapas de liberalización, ni en qué momento debe comenzar la liberalización progresiva.⁵⁷³ Sin embargo, la primera frase del artículo 7.4 indica también que la finalidad de las prescripciones que contiene es "facilitar el reajuste" de la rama de producción nacional.

7.10.1.2 La cuestión de si Turquía ha establecido que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.10.1.2.1 La cuestión de si la reducción del ritmo de la liberalización fue incompatible con el artículo 7.4

7.314. Recordamos que en la determinación definitiva, la Comisión Europea anunció que aumentaría el tamaño de cada contingente arancelario en un 5% al final de los años primero y segundo de aplicación de la salvaguardia definitiva.⁵⁷⁴ Posteriormente, en el primer Reglamento de reconsideración, la Comisión Europea modificó el ritmo de la liberalización al "3% + 3% [...]" para el segundo y tercer año de aplicación de las medidas de salvaguardia".⁵⁷⁵

7.315. Turquía aduce que la prescripción del artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias de "liberalizar[] progresivamente" la salvaguardia "a intervalos regulares" implica que una vez que las autoridades competentes han determinado un calendario de liberalización, no pueden disminuir el ritmo de la liberalización.⁵⁷⁶ Turquía aduce que el objeto y fin del artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir, "facilitar el reajuste", también respalda su opinión de que el artículo 7.4 no permite una reducción del ritmo de la liberalización una vez que se ha anunciado un calendario de liberalización, porque un ritmo menor crearía un desincentivo para que la rama de producción nacional llevara a cabo el reajuste.⁵⁷⁷ Turquía sostiene que la obligación de liberalización progresiva es compatible con la referencia que figura en el preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias a "la importancia del reajuste estructural y la necesidad de potenciar la competencia en los mercados internacionales en lugar de limitarla".⁵⁷⁸ Turquía aduce que el contexto inmediato que ofrecen las frases segunda y tercera del artículo 7.4 también apoya su opinión de que, una vez anunciado, el ritmo de la liberalización no puede reducirse.⁵⁷⁹ Sobre esa base, Turquía aduce que la Unión Europea actuó de manera incompatible con el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al reducir el ritmo de la liberalización del 5% al 3% en los años segundo y tercero de aplicación de la salvaguardia definitiva.⁵⁸⁰

7.316. La Unión Europea aduce que, al fijar el ritmo de la liberalización en un 3% en los años segundo y tercero de aplicación de la salvaguardia definitiva, cumplió la obligación de liberalización progresiva establecida en el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵⁸¹ La Unión Europea

⁵⁷¹ Oxford Dictionaries, edición en línea, definición de "*progressive*", acepción 3 <https://www.oed.com/view/Entry/152244?redirectedFrom=progressive#eid> (consultado el 22 de septiembre de 2021).

⁵⁷² Oxford Dictionaries, edición en línea, definición de "*regular*", acepciones c y d <https://www.oed.com/view/Entry/161414?redirectedFrom=regular#eid> (consultado el 22 de septiembre de 2021). Véase también el informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.362.

⁵⁷³ Informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafos 7.363-7.364.

⁵⁷⁴ Determinación definitiva (Prueba documental TUR-5), considerando 188; y primer Reglamento de reconsideración (Prueba documental TUR-9), considerando 134.

⁵⁷⁵ Primer Reglamento de reconsideración (Prueba documental TUR-9), considerando 147.

⁵⁷⁶ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 356; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafos 247-249.

⁵⁷⁷ Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 252.

⁵⁷⁸ Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 253.

⁵⁷⁹ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 357-358; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 250.

⁵⁸⁰ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 365; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 254.

⁵⁸¹ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 300 y 302.

mantiene que no hay nada en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias que respalde la opinión de Turquía de que una vez que una autoridad competente ha determinado un calendario de liberalización, no puede reducir el ritmo de la liberalización.⁵⁸² La Unión Europea aduce que la aceptación de la opinión de Turquía equivaldría a constatar que un Miembro que anuncie un ritmo de la liberalización del 5% después de cada año de aplicación de la medida y que luego lo revise al 3% habrá actuado de manera incompatible con el artículo 7.4, pero no un Miembro que aplique un ritmo de liberalización del 3% después de cada año de aplicación de la medida sin hacer ningún anuncio inicial. Según la Unión Europea, esto incitaría a los Miembros a anunciar inicialmente un ritmo de la liberalización lento, lo que impediría el anuncio de un mayor ritmo de la liberalización que enviaría una "señal más exigente a la rama de producción nacional en lo que respecta a la forma que se espera que se efectúe el reajuste".⁵⁸³

7.317. Entre los terceros, la República de Corea opina que, como no hay disciplinas de la OMC que rijan el grado de liberalización que debe aplicar un Miembro, siempre que una medida de salvaguardia aplicada durante un período superior a un año se liberalice a intervalos regulares, el grado de cada liberalización puede variar.⁵⁸⁴ Para el Reino Unido, el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no prohíbe una reducción del ritmo de la liberalización después de que se haya fijado un calendario de liberalización inicial, siempre que el ritmo de la liberalización revisado dé lugar a una liberalización progresiva.⁵⁸⁵ Suiza aduce que el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no permite una reducción del ritmo de la liberalización.⁵⁸⁶

7.318. Recordamos que Turquía hace referencia a la primera frase del artículo 7.4, que exige a los Miembros que liberalicen progresivamente las salvaguardias impuestas por más de un año a intervalos regulares durante el período de aplicación, como base de su argumento.⁵⁸⁷ Por consiguiente, la cuestión que se nos plantea es si la primera frase del artículo 7.4 impide a un Miembro reducir el ritmo de la liberalización que ha de lograrse a intervalos regulares tras haber anunciado inicialmente un ritmo más elevado, como hizo la Unión Europea en este caso. Consideramos que no hay nada en el sentido corriente del texto del artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias que indique que un Miembro tenga vedado necesariamente hacerlo. El artículo 7.4 exige a los Miembros "liberalizar[] progresivamente ... a intervalos regulares". Como se ha explicado antes, esto significa que debe haber liberalización, por etapas, a intervalos regulares. La liberalización de una medida de salvaguardia puede ser "progresiva", es decir, procediendo por fases o etapas, incluso si un Miembro reduce la magnitud de la liberalización que ha de lograrse a "intervalos regulares" después de anunciar inicialmente una magnitud diferente.⁵⁸⁸

7.319. Turquía aduce que el "objeto y fin del artículo 7.4" es "facilitar el reajuste", y que una reducción del ritmo de la liberalización en relación con el ritmo inicialmente anunciado es contraria a ese objeto y fin.⁵⁸⁹ Turquía se remite a la observación del grupo especial que entendió del asunto *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas* de que "[d]emorar de ese modo la liberalización crearía un desincentivo para que la rama de producción nacional hiciera esfuerzos adecuados para reajustarse desde el comienzo del período de aplicación".⁵⁹⁰ Señalamos que el grupo especial encargado del asunto *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*

⁵⁸² Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafos 301-302.

⁵⁸³ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 302.

⁵⁸⁴ Declaración de Corea en calidad de tercero, párrafo 31.

⁵⁸⁵ Declaración del Reino Unido en calidad de tercero, párrafo 14; y comunicación del Reino Unido en calidad de tercero, párrafos 21-22.

⁵⁸⁶ Comunicación de Suiza en calidad de tercero, párrafo 29.

⁵⁸⁷ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 356.

⁵⁸⁸ Observamos que el grupo especial que se ocupó del asunto *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas* constató que "un Miembro puede ... cumplir la obligación que le corresponde en virtud del párrafo 4 del artículo 7 aunque no haya previsto con antelación un calendario para la liberalización progresiva". (Informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.360). La constatación formulada por ese grupo especial concuerda con nuestra interpretación del artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, como ha señalado la República de Corea, si el artículo 7.4 no prevé la obligación de establecer un calendario de liberalización, parece difícil concluir que un cambio en la magnitud de la liberalización que ha de lograrse a "intervalos regulares" en relación con la magnitud anunciada inicialmente constituya *per se* una infracción del artículo 7.4. (Véase la comunicación de Corea en calidad de tercero, párrafo 32).

⁵⁸⁹ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 357; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 252.

⁵⁹⁰ Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 252 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.362).

manifestó la preocupación a que hace referencia Turquía en relación con la cuestión de que un Miembro "no adopte ninguna medida de liberalización hasta una etapa tardía del período de aplicación de una medida de salvaguardia".⁵⁹¹ Esa cuestión no es la misma que la que tenemos ante nosotros, es decir, la de si el artículo 7.4 impide a un Miembro reducir la magnitud de la liberalización que ha de lograrse a intervalos regulares después de anunciar inicialmente una magnitud diferente. En consecuencia, consideramos que la remisión de Turquía a esta observación del grupo especial en el asunto *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas* no es pertinente. Aparte de esta referencia al grupo especial que entendió del asunto *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, Turquía no ha presentado ninguna otra base en respaldo de su afirmación de que una reducción del ritmo de la liberalización en relación con el ritmo anunciado inicialmente no facilita el reajuste. Observamos que, incluso si el Miembro que aplica la salvaguardia reduce la magnitud de la liberalización que ha de lograrse a intervalos regulares después de anunciar inicialmente una magnitud diferente, la rama de producción nacional estará expuesta a una mayor competencia de las importaciones tras cada liberalización. Turquía no ha demostrado por qué esa liberalización no facilitará el reajuste. Por lo tanto, no estamos de acuerdo con el argumento de Turquía relativo al objetivo del artículo 7.4.

7.320. Recordamos el argumento de Turquía de que el contexto que ofrecen las frases primera y segunda del artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias también apoya su opinión de que, una vez anunciado, el ritmo de la liberalización no puede reducirse. En referencia al informe del grupo especial en el asunto *Argentina - Calzado (CE)*, Turquía aduce que las únicas modificaciones de una salvaguardia que contemplan las frases segunda y tercera son las que disminuyen su grado de restricción.⁵⁹² Las frases segunda y tercera del artículo 7.4 establecen lo siguiente:

Si la duración de la medida excede de tres años, el Miembro que la aplique examinará la situación a más tardar al promediar el período de aplicación de la misma y, si procede, revocará la medida o acelerará el ritmo de la liberalización. Las medidas prorrogadas de conformidad con el párrafo 2 no serán más restrictivas que al final del período inicial, y se deberá proseguir su liberalización.

7.321. La segunda frase se aplica a las salvaguardias cuya duración excede de tres años. La segunda frase exige al Miembro que aplica esa salvaguardia que revoque la medida o acelere el ritmo de la liberalización, "si procede", a la luz de un examen que ha de realizarse a más tardar al promediar el período de aplicación de la misma. Observamos que no hay nada en la segunda frase del artículo 7.4 que se refiera a la cuestión de si puede ralentizarse el ritmo de la liberalización en relación con el ritmo anunciado inicialmente en situaciones distintas de aquella en que el aumento del ritmo de la liberalización se considera "procede[n]te" en virtud de un examen de una medida cuya duración excede de tres años. Por consiguiente, no consideramos que el contexto que proporciona la segunda frase del artículo 7.4 apoye la opinión de que la primera frase del artículo 7.4 excluye necesariamente una reducción del ritmo de la liberalización de una medida de salvaguardia en relación con el ritmo anunciado inicialmente.

7.322. La tercera frase del artículo 7.4 se aplica a "[l]as medidas prorrogadas de conformidad con el párrafo 2", es decir, a las salvaguardias que se prorrogan más allá de la duración de cuatro años de conformidad con el artículo 7.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La tercera frase estipula que esas medidas no serán más restrictivas que al final de período de aplicación inicial. Aunque esta frase contempla un límite superior por lo que respecta al grado de restricción de una determinada categoría de salvaguardias, en lo relativo a la liberalización solo dice que "se deberá proseguir [la] liberalización" de las medidas. Esta frase no dice nada sobre *el ritmo* de la liberalización ni siquiera en relación con el tipo específico de salvaguardias a que se aplica. Por lo tanto, no vemos nada en la tercera frase del artículo 7.4 que respalde la opinión de Turquía de que la primera frase del artículo 7.4 excluye necesariamente una reducción del ritmo de la liberalización en relación con el ritmo anunciado inicialmente.

7.323. Consideramos además que la remisión de Turquía a la observación formulada por el grupo especial del asunto *Argentina - Calzado (CE)* de que "las únicas modificaciones de medidas de salvaguardia a que hace referencia el párrafo 4 del artículo 7 son aquellas que *reducen* su carácter

⁵⁹¹ Informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.362.

⁵⁹² Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 358; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 250 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.303).

restrictivo (es decir la revocación de la medida o la aceleración del ritmo de liberalización resultantes del examen realizado al promediar el período)" no es pertinente.⁵⁹³ El grupo especial formuló esa observación en el contexto de su evaluación de una alegación al amparo del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativa a la supuesta falta de notificación por la Argentina de determinadas modificaciones en la salvaguardia en litigio que, a juicio de las CE, hicieron más restrictiva la medida de lo que era cuando se aplicó inicialmente. El grupo especial observó que el Acuerdo sobre Salvaguardias no se refiere a modificaciones restrictivas de una salvaguardia, y por lo tanto no contiene ninguna prescripción de notificación de tales modificaciones. Sin embargo, el grupo especial se abstuvo explícitamente de expresar una opinión sobre si esas modificaciones cumplían las disposiciones sustantivas del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵⁹⁴ Así pues, el informe del grupo especial mencionado por Turquía no respalda sus argumentos relativos a la alegación al amparo del artículo 7.4.

7.324. Por lo tanto, no estamos convencidos de que la primera frase del artículo 7.4 impida a un Miembro reducir la magnitud de la liberalización que ha de lograrse a intervalos regulares tras haber anunciado inicialmente una magnitud diferente.

7.325. Turquía sostiene que el ajuste del ritmo de la liberalización realizado por la Comisión Europea sobre la base de que la liberalización prevista en la determinación definitiva podría hacer que el volumen de las importaciones en el tercer año de aplicación alcanzase el mismo nivel que en 2018, fue inadecuado.⁵⁹⁵ Turquía, que coincide con Suiza, sostiene que el hecho de ajustar el ritmo de la liberalización sobre la base de circunstancias que han sido posteriores a la imposición de la salvaguardia definitiva y que no guardan relación con el aumento de las importaciones sobre la base del cual se aplicó la salvaguardia, no permitiría lograr el objetivo de facilitar el reajuste a las nuevas condiciones de competencia ocasionadas por el aumento de las importaciones.⁵⁹⁶ Con arreglo a dicho ajuste, aun cuando los contingentes arancelarios se liberalizarían en un 3% en los años segundo y tercero de aplicación de la salvaguardia definitiva, en lugar del 5% previsto en la determinación definitiva, la rama de producción nacional quedaría no obstante expuesta a niveles más elevados de competencia de las importaciones debido a esa liberalización. Turquía no ha explicado ni ha señalado nada en las pruebas obrantes en el expediente que demuestre por qué esa liberalización no facilitaría el reajuste de la rama de producción nacional en este caso.

7.326. Así pues, no estamos de acuerdo con el argumento de Turquía de que, al reducir el ritmo de la liberalización de los contingentes arancelarios, del 5% durante los años segundo y tercero de aplicación de la salvaguardia definitiva, como se estipula en la determinación definitiva, al 3%, en virtud del primer Reglamento de reconsideración, la Unión Europea hizo que la salvaguardia definitiva fuera incompatible con el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.10.1.2.2 La cuestión de si determinadas modificaciones de la salvaguardia definitiva dieron lugar a una incompatibilidad con el artículo 7.4

7.327. Turquía aduce que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque determinadas modificaciones introducidas por los Reglamentos de reconsideración primero y segundo hicieron que fuera más restrictiva del comercio de lo que se había determinado inicialmente.⁵⁹⁷ La Unión Europea aduce que las modificaciones de la salvaguardia definitiva efectuadas mediante los Reglamentos de reconsideración primero y segundo son compatibles con el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵⁹⁸

7.328. Entre los terceros, Suiza aduce que el Grupo Especial debe evaluar si las modificaciones que señala Turquía hicieron la salvaguardia más restrictiva y, en caso afirmativo, debe concluir que esas modificaciones son incompatibles con el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵⁹⁹

⁵⁹³ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.303. (con resalte en el original)

⁵⁹⁴ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.303.

⁵⁹⁵ Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 255.

⁵⁹⁶ Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 257.

⁵⁹⁷ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 366; y segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 263.

⁵⁹⁸ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 305.

⁵⁹⁹ Comunicación de Suiza en calidad de tercero, párrafo 31.

7.329. Turquía identifica las siguientes modificaciones de la salvaguardia definitiva, efectuadas mediante los Reglamentos de reconsideración primero y segundo, que hicieron que la salvaguardia definitiva fuera más restrictiva de lo que se había determinado inicialmente:

- a. el establecimiento de un límite del 30% al porcentaje del contingente arancelario global para la categoría de productos 1 que ningún país exportador podía sobrepasar⁶⁰⁰;
- b. la restricción de las importaciones en el marco de la categoría de productos 4.B a aquellos exportadores que pudieran demostrar un destino final en el sector del automóvil⁶⁰¹;
- c. la imposición de un límite del 30% por país respecto del uso del contingente arancelario total para las categorías de productos 13 y 16⁶⁰²;
- d. la reducción del ritmo de la liberalización⁶⁰³;
- e. la decisión de administrar trimestralmente los contingentes arancelarios específicos por país⁶⁰⁴;
- f. la división del contingente arancelario global para la categoría de productos 1 en contingentes arancelarios específicos por país y un contingente arancelario residual⁶⁰⁵; y
- g. la revisión del sistema de acceso al contingente arancelario residual durante el último trimestre del tercer año de la salvaguardia definitiva para los países que tuvieran un contingente arancelario específico por país.⁶⁰⁶

7.330. Observamos que en lo que respecta a todas las modificaciones enumeradas en el párrafo anterior, aparte de los apartados b) y d), Turquía únicamente ha identificado las modificaciones en cuestión y ha afirmado que las modificaciones hicieron que la salvaguardia definitiva fuera más restrictiva de lo que se había determinado inicialmente, de una manera incompatible con el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. No consideramos que la mera identificación de esas modificaciones sea suficiente, sin una explicación complementaria, para demostrar que las modificaciones hicieron que la salvaguardia definitiva fuera más restrictiva de lo que se había determinado inicialmente, de una manera incompatible con el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por lo tanto, consideramos que Turquía no ha acreditado *prima facie* que las modificaciones identificadas en los apartados a), c), e), f) y g) *supra* hicieran que la salvaguardia definitiva fuera más restrictiva de lo que se había determinado inicialmente, de una manera incompatible con el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.331. En consecuencia, pasamos a examinar el argumento de Turquía relativo a la modificación de la salvaguardia definitiva enumerada en el apartado b) del párrafo 7.329 *supra*, a saber, la restricción de las importaciones en el marco de la categoría de productos 4.B a aquellos exportadores que pudieran demostrar un destino final en el sector del automóvil. En el primer Reglamento de reconsideración, la Comisión Europea introdujo un requisito según el cual los importadores debían demostrar que el producto en cuestión tenía un destino final en el sector del automóvil para ser clasificado en la categoría de productos 4.B (requisito de destino final en el sector del automóvil).⁶⁰⁷

⁶⁰⁰ Primer Reglamento de reconsideración (Prueba documental TUR-9), artículo 1, apartado 1, letra a), considerando 26.

⁶⁰¹ Primer Reglamento de reconsideración (Prueba documental TUR-9), artículo 1, apartado 1, letra a), considerandos 29-40.

⁶⁰² Primer Reglamento de reconsideración (Prueba documental TUR-9), artículo 1, apartado 1, letra b), considerando 94.

⁶⁰³ Primer Reglamento de reconsideración (Prueba documental TUR-9), artículo 1, apartado 2, letra b), considerando 156.

⁶⁰⁴ Segundo reglamento de reconsideración (Prueba documental TUR-12), artículo 1, apartado 1, letra a) y anexo II, considerando 40.

⁶⁰⁵ Segundo reglamento de reconsideración (Prueba documental TUR-12), artículo 1, apartado 1, letra a) y anexo II, considerando 49.

⁶⁰⁶ Segundo reglamento de reconsideración (Prueba documental TUR-12), artículo 1, apartado 1, letra b) y anexo III, considerando 88.

⁶⁰⁷ Primer Reglamento de reconsideración (Prueba documental TUR-9), considerando 35.

Al mismo tiempo, la Comisión Europea amplió y revisó el ámbito de aplicación de la categoría de productos 4.A para asegurar que los productos que ya no podían ser clasificados en la categoría de productos 4.B pudieran ser clasificados en la categoría de productos 4.A.⁶⁰⁸ Turquía aduce que, con la introducción del requisito de destino final en el sector del automóvil, el acceso al contingente arancelario para la categoría de productos 4.B se hizo más gravoso y por lo tanto más restrictivo de lo que se había determinado inicialmente y, en consecuencia, incompatible con el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁶⁰⁹

7.332. Observamos, y las partes lo confirmaron⁶¹⁰ en respuesta a una pregunta del Grupo Especial, que el requisito de destino final en el sector del automóvil fue revocado retroactivamente mediante el Reglamento de modificación de 15 de enero de 2020, menos de cuatro meses después de su introducción mediante el primer Reglamento de reconsideración, que entró en vigor el 1 de octubre de 2019.⁶¹¹ Dado que el requisito de destino final del sector del automóvil ya no está en vigor, no es necesario que examinemos el argumento de Turquía relativo a dicho requisito para resolver la presente diferencia, y nos abstenemos de hacerlo.

7.333. Por lo que respecta al argumento de Turquía relativo al apartado d) del párrafo 7.329 *supra*, a saber, la reducción del ritmo de la liberalización anunciado inicialmente, ya hemos rechazado los argumentos de Turquía concernientes a la compatibilidad de esta modificación con el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en la sección 7.10.1.2.1 *supra*.

7.10.2 Artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.334. Turquía aduce que, al hacer que la salvaguardia definitiva fuera más restrictiva de lo que se había determinado inicialmente y reducir el ritmo de la liberalización mediante los Reglamentos de reconsideración primero y segundo, la Unión Europea no aplicó la medida definitiva solo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, y actuó por tanto de manera incompatible con el artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁶¹² Concretamente, Turquía aduce que, al aumentar el grado de restricción y reducir el ritmo de la liberalización de la salvaguardia definitiva cuando la evaluación del daño o la amenaza de daño seguía siendo la misma, la Unión Europea dejó de aplicar la salvaguardia definitiva solo en la medida "necesaria para prevenir o reparar el daño grave".⁶¹³ Además, según Turquía, al hacer que la salvaguardia definitiva fuera más restrictiva y reducir el ritmo de la liberalización, la Unión Europea también creó un desincentivo para que la rama de producción nacional hiciera esfuerzos adecuados para reajustarse.⁶¹⁴

7.335. La Unión Europea mantiene que el Grupo Especial debe rechazar la alegación formulada por Turquía al amparo del artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁶¹⁵

7.336. Observamos que, para apoyar su alegación al amparo del artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, Turquía se basa en los mismos hechos y argumentos en que se basó para apoyar su alegación al amparo del artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, abordados en la sección 7.10.1.2 *supra*. En la sección 7.10.1.2.2 *supra* hemos constatado que Turquía no dio ninguna explicación sobre la forma en que las modificaciones pertinentes de la salvaguardia definitiva que señala Turquía, efectuadas mediante los Reglamentos de reconsideración primero y segundo, hicieron la medida más restrictiva de una manera que daría lugar a una incompatibilidad con el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁶¹⁶ También hemos rechazado, en la sección 7.10.1.2.1,

⁶⁰⁸ Primer Reglamento de reconsideración (Prueba documental TUR-9), considerando 37.

⁶⁰⁹ Segunda comunicación escrita de Turquía, párrafo 262.

⁶¹⁰ Respuesta de Turquía a la pregunta 53 del Grupo Especial, párrafo 1; y respuesta de la Unión Europea a la pregunta 53 del Grupo Especial, párrafo 7.

⁶¹¹ Reglamento de Ejecución (UE) 2020/35 de la Comisión Europea (Prueba documental TUR-10), considerando 9 ("[d]ebe atribuirse un efecto retroactivo al presente Reglamento, de manera que se revoque, a partir del 1 de octubre de 2019, el requisito de destino final introducido por el Reglamento de modificación"); y primer Reglamento de reconsideración (Prueba documental TUR-9), artículo 3, considerando 36.

⁶¹² Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 367. Recordamos que Turquía también presentó otros argumentos en apoyo de su alegación al amparo del artículo 5.1, que hemos examinado por separado en la sección 7.8.1 *supra*.

⁶¹³ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 367.

⁶¹⁴ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 367.

⁶¹⁵ Primera comunicación escrita de la Unión Europea, párrafo 306.

⁶¹⁶ Como se indica en el párrafo 7.333. *supra*, no es necesario que formulemos constataciones sobre los argumentos de Turquía relativos al requisito de destino final en el sector del automóvil, pues ese requisito ya no está en vigor.

la afirmación de Turquía de que la reducción del ritmo de la liberalización de la salvaguardia definitiva crea necesariamente un desincentivo para que la rama de producción nacional lleve a cabo el reajuste. Habida cuenta de que la alegación formulada por Turquía al amparo del artículo 5.1 se sustenta en los mismos motivos y adolece de las mismas deficiencias, constatamos que Turquía no ha establecido que la Unión Europea actuara de manera incompatible con el artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.11 Artículo II.1 del GATT de 1994

7.337. Turquía también alega que la salvaguardia definitiva es incompatible con el artículo II.1 b) del GATT de 1994. Turquía aduce que el derecho fuera de contingente del 25% establecido en la salvaguardia definitiva constituye los "demás derechos o carga[s]" en el sentido del artículo II.1 b), y que, como resultado de las incompatibilidades alegadas con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994, el artículo XIX no ampara esos derechos o cargas, que son por tanto incompatibles con el artículo II.1 b).⁶¹⁷

7.338. Recordamos que ya hemos constatado que la salvaguardia definitiva: i) es incompatible con el artículo XIX.1 a), porque la Comisión Europea no estableció que el aumento de las importaciones tuviera lugar "como consecuencia de" la evolución imprevista de las circunstancias en que se basó y no identificó las obligaciones cuyo efecto dio lugar al aumento de las importaciones causante de daño; y ii) es incompatible con el artículo 4.1 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias porque se sustenta en una determinación de amenaza de daño que no está "basa[da] en hechos". En vista de lo anterior, no consideramos necesario examinar si, por las mismas razones, la salvaguardia definitiva es también incompatible con el artículo II.1 del GATT de 1994.

8 CONCLUSIONES, RECOMENDACIÓN Y SOLICITUD DE QUE SE FORMULE UNA SUGERENCIA

8.1. Por las razones expuestas en el presente informe, concluimos lo siguiente:

- a. Turquía *ha establecido* que la salvaguardia definitiva es incompatible con:
 - i. el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994, porque la Comisión Europea no se cercioró de que el aumento de las importaciones tuviera lugar como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias que había identificado, ni identificó en sus informes publicados las obligaciones cuyo efecto dio lugar al aumento de las importaciones; y
 - ii. el artículo 4.1 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque dos elementos centrales de la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave formulada por la Comisión Europea no estaban "basa[dos] en hechos" como exige esa disposición.
- b. Turquía *no ha establecido* que la salvaguardia definitiva sea incompatible con:
 - i. el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1, 3.1, 4.1 c), 4.2 a), 4.2 b) y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias debido al enfoque adoptado por la Comisión Europea respecto de la cobertura de productos;
 - ii. el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1 y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias debido a los supuestos errores en la determinación de la existencia de un aumento de las importaciones formulada por la Comisión Europea;
 - iii. el artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque la Comisión Europea no tuvo en cuenta los datos correspondientes a los seis primeros meses de 2018 al determinar el volumen de los contingentes arancelarios, o debido al reglamento relativo a las dobles medidas correctivas, o debido a que la Unión Europea redujo el ritmo de liberalización o supuestamente hizo más restrictiva la medida;

⁶¹⁷ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafos 375-380.

- iv. el artículo XIII.2 d) y la parte introductoria del artículo XIII.2 del GATT de 1994 y el artículo 5.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias porque la Comisión Europea no tuvo en cuenta los datos correspondientes a los seis primeros meses de 2018 al asignar los contingentes arancelarios; y
 - v. el artículo 7.4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque la Unión Europea redujo el ritmo de liberalización y supuestamente hizo más restrictiva la medida.
- c. No consideramos necesario decidir si la salvaguardia definitiva es incompatible con:
- i. los artículos 4.1 a) y 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias por razones sustancialmente idénticas a las expuestas en el marco del artículo 4.1 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias;
 - ii. el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias como consecuencia de la incompatibilidad con el artículo 4.1 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias;
 - iii. el artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias debido a los errores en la determinación de la existencia de relación de causalidad;
 - iv. los artículos 2.1, 5.1 y 7.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias como consecuencia de la incompatibilidad alegada con el artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias; y
 - v. el artículo II.1 b) del GATT de 1994 como consecuencia de la incompatibilidad con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994.
- d. El requisito de destino final en el sector del automóvil ha dejado de estar en vigor, y no lo tenemos en cuenta al examinar la salvaguardia definitiva.
- e. La salvaguardia provisional ha dejado de estar en vigor, y no formulamos constataciones sobre su compatibilidad con los acuerdos abarcados.

8.2. Según lo dispuesto en el artículo 3.8 del ESD, "[e]n 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". Concluimos que, en la medida en que la salvaguardia definitiva es incompatible con el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias, ha anulado o menoscabado ventajas resultantes para Turquía de esos acuerdos.

8.3. De conformidad con el artículo 19.1 del ESD, recomendamos que la Unión Europea ponga su medida en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

8.4. Además de solicitar recomendaciones, Turquía nos pide que sugiramos que la Unión Europea aplique nuestra recomendación revocando las medidas en litigio, de conformidad con el artículo 19.1 del ESD.⁶¹⁸

8.5. El artículo 19.1 del ESD contiene dos elementos. En primer lugar, "[c]uando un grupo especial o el Órgano de Apelación lleguen a la conclusión de que una medida es incompatible con un acuerdo abarcado, *recomendarán* que el Miembro afectado la ponga en conformidad con ese acuerdo".⁶¹⁹ Por lo tanto, los grupos especiales están obligados a formular tal recomendación cuando se establece una incompatibilidad. En segundo lugar, "[a]demás ..., el grupo especial o el Órgano de Apelación podrán sugerir la forma en que el Miembro afectado podría aplicarlas".⁶²⁰ Así pues, las sugerencias son adicionales a las recomendaciones, y la elección entre formular o no tales sugerencias queda claramente a discreción de cada grupo especial.⁶²¹

⁶¹⁸ Primera comunicación escrita de Turquía, párrafo 382.

⁶¹⁹ Sin resalte en el original; no se reproduce la nota de pie de página.

⁶²⁰ Sin resalte en el original.

⁶²¹ Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero*, párrafo 389.

8.6. Algunos grupos especiales han hecho sugerencias en el marco del artículo 19.1 del ESD.⁶²² Otros han preferido abstenerse de hacerlo, argumentando en particular que la elección del modo de aplicación recae, en primer término, en el Miembro afectado.⁶²³

8.7. En el presente asunto, nos abstenemos de formular una sugerencia de conformidad con el artículo 19.1 del ESD.

⁶²² Informes de los Grupos Especiales, *Argentina - Derechos antidumping sobre los pollos*, párrafos 8.3-8.7; *Estados Unidos-Ley de compensación (Enmienda Byrd)*, párrafo 8.6; *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafos 8.4-8.5; *Guatemala - Cemento II*, párrafos 9.4-9.6; *Estados Unidos - Ropa interior*, párrafos 8.1-8.3; *México - Tuberías de Acero*, párrafos 8.7-8.12; *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafos 8.7-8.8; *Estados Unidos - Plomo y bismuto II*, párrafo 8.2; *India - Restricciones cuantitativas*, párrafos 7.1-7.7; *CE - Banano III (artículo 21.5 - Ecuador)*, párrafos 6.154-6.159; *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Australia)* y *CE - Marcas de fábrica o de comercio e indicaciones geográficas (Estados Unidos)*, párrafos 8.4-8.5; *CE - Subvenciones a la exportación de azúcar (Australia)*, *CE - Subvenciones a la exportación de azúcar (Brasil)*; y *CE - Subvenciones a la exportación de azúcar (Tailandia)*, párrafos 8.6-8.8; y *Pakistán - Películas BOPP (EAU)* [apelado por el Pakistán el 22 de febrero de 2021], párrafo 9.6.

⁶²³ Véase, por ejemplo, el informe del Grupo Especial, *Australia - Medidas antidumping sobre el papel*, párrafo 8.6.