

**COREA - MEDIDA DE SALVAGUARDIA DEFINITIVA
IMPUESTA A LAS IMPORTACIONES DE DETERMINADOS
PRODUCTOS LÁCTEOS**

Informe del Grupo Especial

El presente informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos" se distribuye a todos los Miembros, de conformidad con lo dispuesto en el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD). El informe se distribuye como documento no reservado a partir del 21 de junio de 1999 de conformidad con los Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC (WT/L/160/Rev.1). Se recuerda a los Miembros que, de conformidad con el ESD, sólo las partes en la diferencia pueden presentar una apelación en relación con el informe de un grupo especial, que las apelaciones están limitadas a las cuestiones de derecho abordadas en el informe del Grupo Especial y a las interpretaciones jurídicas que éste haga y que no se podrá establecer comunicación *ex parte* alguna con el Grupo Especial ni con el Órgano de Apelación respecto de las cuestiones que el Grupo Especial o el Órgano estén examinando.

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

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN.....	1
A. ANTECEDENTES	1
B. ESTABLECIMIENTO Y COMPOSICIÓN DEL GRUPO ESPECIAL.....	1
C. ACTUACIONES DEL GRUPO ESPECIAL	2
II. ELEMENTOS DE HECHO	2
III. CONSTATAACIONES Y RECOMENDACIONES PEDIDAS POR LAS PARTES	3
A. COMUNIDADES EUROPEAS	3
B. COREA	3
IV. PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LAS PARTES	3
A. OBJECIONES EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO.....	3
1. Falta de interés comercial y de buena fe de las Comunidades Europeas.....	3
2. Insuficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por las CE	5
3. Naturaleza de la argumentación de las CE y determinaciones que solicita al Grupo Especial.....	8
B. CUESTIONES SECUNDARIAS	13
1. Carga de la prueba y norma de examen	13
2. ¿Cuál es la documentación apropiada que debe examinar el Grupo Especial al evaluar el análisis realizado durante la investigación?	28
C. RECLAMACIÓN DE CONFORMIDAD CON EL APARTADO A) DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT.....	33
D. RECLAMACIÓN EN VIRTUD DEL PÁRRAFO 1 A) DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT Y DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS	56
E. APLICACIÓN DE COREA DE MEDIDAS DE SALVAGUARDIA A PRODUCTOS AGROPECUARIOS	60
F. RECLAMACIÓN EN VIRTUD DEL PÁRRAFO 2 A) DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS	62
G. RECLAMACIÓN EN VIRTUD DEL APARTADO B) DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS.....	117
H. RECLAMACIONES EN VIRTUD DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS	148

	<u>Página</u>
I. RECLAMACIONES EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 12 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS	167
V. ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS	191
A. ESTADOS UNIDOS	191
VI. REEXAMEN INTERMEDIO	195
VII. CONSTATAACIONES	195
A. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO.....	195
1. Insuficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial por parte de las CE	196
2. Falta de interés económico	197
3. Presentación del Informe de la OAI.....	198
4. La ausencia de una reclamación de las Comunidades Europeas en virtud del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias	199
B. CARGA DE LA PRUEBA	200
C. NORMA DE EXAMEN.....	201
D. PRINCIPIOS GENERALES DE INTERPRETACIÓN	203
E. RECLAMACIONES EN VIRTUD DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT	203
F. VIOLACIÓN DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS – OMISIÓN DE ANALIZAR EL REQUISITO DE "EN CONDICIONES TALES"	207
G. RECLAMACIONES EN VIRTUD DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS	209
1. Examen de la existencia de daño grave a la rama de producción nacional, realizado por Corea	209
2. Examen realizado por Corea de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.....	220
H. RECLAMACIONES EN VIRTUD DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS	223
I. RECLAMACIONES EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 12	227
1. Notificaciones incompletas y presentadas fuera de tiempo	227
2. Alegación sobre el carácter inadecuado de las consultas.....	236
VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	238

I. INTRODUCCIÓN

A. ANTECEDENTES

1.1 El 12 de agosto de 1997, las Comunidades Europeas solicitaron la celebración de consultas con Corea en relación con una medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos (WT/DS98/1). Las Comunidades Europeas presentaron su solicitud de conformidad con el artículo 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias ("ESD") y el párrafo 1 del artículo XXII del Acuerdo General.

1.2 El 25 de agosto de 1997, Australia solicitó que se la asociara a las consultas (WT/DS98/2). El 28 de agosto de 1997 Corea aceptó esta solicitud (WT/DS98/3).

1.3 Conforme a esta solicitud, las Comunidades Europeas celebraron consultas con Corea en Ginebra los días 10 de septiembre y 16 de octubre de 1997. Australia participó como tercero en esas consultas. No se llegó a una solución mutuamente satisfactoria.

1.4 El 9 de enero de 1998, las Comunidades Europeas solicitaron el establecimiento de un grupo especial con el mandato uniforme previsto en el artículo 7 del ESD (WT/DS98/4). Las Comunidades Europeas presentaron esta solicitud de conformidad con el párrafo 2 del artículo XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio ("GATT"), el artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 6 del ESD, y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En la reunión que el Órgano de Solución de Diferencias ("OSD") celebró el 22 de enero de 1998, las Comunidades Europeas informaron al OSD de que por el momento dejaban en suspenso su solicitud de establecimiento de un grupo especial.

1.5 El 10 de junio de 1998, las Comunidades Europeas reiteraron su solicitud de establecimiento de un grupo especial.

B. ESTABLECIMIENTO Y COMPOSICIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

1.6 En su reunión de 23 de julio de 1998, el Órgano de Solución de Diferencias ("OSD") estableció un Grupo Especial en respuesta a la solicitud presentada por las Comunidades Europeas (WT/DS98/5). El mandato del Grupo Especial era el siguiente:

Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados que han invocado las Comunidades Europeas en el documento WT/DS98/4, el asunto sometido al OSD por las Comunidades Europeas en ese documento y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos.

1.7 Los Estados Unidos se reservaron el derecho de participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.

1.8 El 20 de agosto de 1998, se constituyó el Grupo Especial con la siguiente composición:

Presidente: Sr. Ole Lundby

Miembros: Sra. Leora Blumberg
Sra. Luz Elena Reyes

C. ACTUACIONES DEL GRUPO ESPECIAL

1.9 El Grupo Especial se reunió con las partes los días 10 y 11 de noviembre, y 16 y 17 de diciembre de 1998.

1.10 El Grupo Especial presentó su examen provisional a las partes el 3 de marzo de 1999. El 17 de marzo de 1999, ambas partes presentaron por escrito peticiones de que el Grupo Especial reexaminara aspectos concretos del informe provisional. A petición de las Comunidades Europeas, el Grupo Especial celebró el 29 de marzo de 1999 una nueva reunión con las partes sobre las cuestiones identificadas en las observaciones escritas. El Grupo Especial presentó su informe definitivo a las partes el 8 de abril de 1999.

II. ELEMENTOS DE HECHO

2.1 La presente diferencia versa sobre medidas de salvaguardia definitivas impuestas por Corea a las importaciones de preparaciones de leche desnatada en polvo ("PLDP") clasificadas en las posiciones arancelarias SA 0404.90.0000 y 1901.90.2000. El 17 de mayo de 1988, sobre la base de una solicitud de la Federación Nacional de Cooperativas Ganaderas ("FNCG") presentada el 2 de mayo de 1996, la Comisión de Comercio Exterior de Corea ("CCEC") decidió iniciar la investigación solicitada.

2.2 El 11 de junio de 1996, Corea notificó al Comité de Salvaguardias de la OMC, en virtud del apartado a) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que la CCEC había iniciado una investigación sobre medidas de salvaguardia y le comunicó los motivos que llevaron a la iniciación de la investigación.¹

2.3 El 23 de octubre de 1996, la CCEC completó su Informe sobre la investigación relativa a la existencia de daño para la rama de producción causado por el aumento de las importaciones de determinados productos lácteos. El 11 de noviembre de 1996 se publicó un aviso a este respecto en el Boletín Oficial de Corea. Con anterioridad a esa fecha los interesados pudieron obtener ejemplares no confidenciales del Informe sobre la investigación relativa a la existencia de daño para la rama de producción preparado por la Oficina de Administración e Investigación ("Informe de la OAI").

2.4 El 2 de diciembre de 1996, Corea notificó al Comité de Salvaguardias, de conformidad con el apartado b) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que la CCEC había constatado la existencia de daño grave para la rama de producción nacional causado por el aumento de las importaciones de productos lácteos.²

2.5 El 21 de enero de 1997, Corea presentó una notificación de conformidad con el apartado c) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.³ En la notificación se informó al Comité de que Corea se proponía aplicar una medida de salvaguardia a las importaciones de determinados productos lácteos.

¹ G/SG/N/6/KOR/2 (1º de julio de 1996).

² G/SG/N/8/KOR/1 (6 de diciembre de 1996).

³ G/SG/N/10/KOR/1 (27 de enero de 1997).

2.6 El 31 de enero de 1997, Corea presentó una notificación, de conformidad con la nota de pie de página 2 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, relativa a la exención aplicable a los países en desarrollo con respecto a las medidas de salvaguardia.⁴

2.7 La decisión definitiva de Corea de imponer la medida de salvaguardia se adoptó y entró en vigor el 7 de marzo de 1997. La aplicación de la medida se anunció mediante un aviso publicado en el Boletín Oficial de Corea.

2.8 El 24 de marzo de 1997, Corea presentó un suplemento de su notificación al Comité de Salvaguardias de conformidad con el apartado c) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵ En su notificación, Corea informó al Comité de que había adoptado una decisión definitiva de imponer una medida de salvaguardia a determinados productos lácteos.

III. CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES PEDIDAS POR LAS PARTES

A. COMUNIDADES EUROPEAS

3.1 Las **Comunidades Europeas** pidieron al Grupo Especial que constatará que Corea había infringido el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT y el párrafo 1 del artículo 2, los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5 y los párrafos 1 a 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

B. COREA

3.2 **Corea** pidió al Grupo Especial que constatará que las Comunidades Europeas no habían satisfecho la carga de la prueba al no haber demostrado que Corea no había examinado los hechos pertinentes o no había presentado una explicación satisfactoria de los motivos en que se había basado su determinación, y que, por consiguiente, llegara a la conclusión de que Corea había impuesto la medida de salvaguardia a las importaciones de PLDP de una manera plenamente compatible con sus obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias.

IV. PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LAS PARTES⁶

A. OBJECIONES EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO

1. Falta de interés comercial y de buena fe de las Comunidades Europeas

a) Objeción de Corea

4.1 **Corea** planteó una objeción en materia de procedimiento alegando que las Comunidades Europeas no tenían un interés comercial en el presente asunto ni actuaban de buena fe. A continuación se exponen los argumentos aducidos por Corea para fundamentar su objeción:

⁴ G/SG/N/11/KOR/1 (21 de febrero de 1997).

⁵ G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1 (1º de abril de 1996).

⁶ El Grupo Especial señala que, salvo indicación en contrario, las notas de pie de página de la presente sección son las que figuran en las diferentes comunicaciones de las partes.

4.2 Corea sostiene que en su comunicación las CE reconocen que tienen escaso o nulo interés comercial al someter este asunto al Grupo Especial.⁷ Este reconocimiento, junto con el fracaso del procedimiento de solución, indica que las presentes actuaciones no se refieren a ninguna cuestión que plantee una diferencia entre las partes y sólo son un intento de utilizar el ESD para crear un precedente en materia de salvaguardias. Corea también expresa preocupación por el hecho de que el interés de las Comunidades Europeas en que se emita una opinión consultiva resulta especialmente oneroso para Corea debido al escaso fundamento de la reclamación de las CE.

4.3 En el curso de las presentes actuaciones, Corea instó al Grupo Especial a que tuviese en cuenta que el objetivo de las CE no consiste en proteger sus derechos con respecto a sus exportaciones de PLDP, sino en obtener una opinión consultiva del Grupo Especial. En tales circunstancias, el recurso de las Comunidades Europeas a un procedimiento formal de solución de diferencias representa un uso incorrecto del sistema de solución de diferencias de la OMC.

4.4 Corea pide al Grupo Especial que tenga en cuenta los motivos subyacentes del recurso de las CE a los procedimientos formales de solución de diferencias de la OMC. Corea considera que la actuación de las CE durante las consultas y el hecho de que en su primera comunicación haya expresado un interés limitado son incompatibles con el objetivo y la finalidad de los procedimientos de solución de diferencias de la OMC.

4.5 En el ESD se establece expresamente que el procedimiento formal de solución de diferencias se reserva para las diferencias en las que los Miembros consideren de buena fe que sus intereses se hallan menoscabados.⁸ Además, en el párrafo 7 del artículo 3 del ESD se indica a los Miembros que deben hacer un uso limitado de los procedimientos de solución de diferencias y se debe dar siempre preferencia a una solución mutuamente aceptable antes de recurrir a los procedimientos formales de solución de diferencias.⁹

4.6 Es importante observar que una pieza clave de las argumentaciones de las CE consiste en afirmar que de alguna manera Corea no ha facilitado a las Comunidades Europeas la información necesaria para entablar consultas sustantivas que puedan conducir a una solución (lo cual es, en definitiva, el objetivo fundamental del ESD). Si bien en el artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias se establece una serie específica de prescripciones, Corea considera que la información que facilitó al Comité de Salvaguardias satisface con creces las normas *pro forma* establecidas por ese Comité¹⁰, y que esta información fue suficiente para que las Comunidades Europeas entablaran

⁷ Véase, en particular, la primera comunicación de las Comunidades Europeas: "Las CE hacen hincapié en que sus reclamaciones en el presente caso, y en particular las relativas a infracciones en materia de procedimiento y determinación de la existencia de daño, son reclamaciones de principio, y consideran que todas ellas deben abordarse en el informe del Grupo Especial."

⁸ De conformidad con el párrafo 3 del artículo 3 del ESD, el procedimiento de solución de diferencias de la OMC se reserva para los casos en que las ventajas resultantes para un Miembro "se hallan menoscabadas por medidas adoptadas por otro Miembro". En el párrafo 10 del artículo 3 se estipula que "todos los Miembros entablarán este procedimiento de buena fe y esforzándose para resolver [la diferencia]".

⁹ El párrafo 7 del artículo 3 establece lo siguiente:

"[A]ntes de presentar una reclamación, los Miembros reflexionarán sobre la utilidad de actuar al amparo de los presentes procedimientos. El objetivo del mecanismo de solución de diferencias es hallar una solución positiva a las diferencias. Se debe dar siempre preferencia a una solución mutuamente aceptable para las partes en la diferencia y que esté en conformidad con los acuerdos abarcados."

¹⁰ WT/TC/NOTIF/SG/1 (15 de octubre de 1996).

negociaciones sustantivas, que finalmente fracasaron. Corea observa que, si en realidad no hubiese cumplido sus obligaciones de facilitar información y permitir la celebración de consultas sustantivas, resultaría difícil explicar por qué razón el Director General, DGI de la Comisión de las Comunidades Europeas, ha dirigido a la delegación de Corea una carta en la que se aceptaba una solución.¹¹ El hecho de que el Director General haya retirado posteriormente su aceptación de la solución propuesta por Corea demuestra la falta de buena fe de las Comunidades Europeas y no de Corea.

b) Respuesta de las Comunidades Europeas

4.7 En la primera reunión del Grupo Especial con las partes, las **Comunidades Europeas** formularon la respuesta siguiente a las objeciones de Corea en materia de procedimiento:

4.8 Con respecto a la supuesta falta de interés comercial de las Comunidades Europeas al presentar esta reclamación, las Comunidades Europeas desean recordar que en el asunto relativo a *CE - Bananos*, el Órgano de Apelación sostuvo, en respuesta a una objeción análoga de las Comunidades Europeas, que:

"los Miembros tienen un amplio margen de discrecionalidad para decidir si presentan o no una reclamación contra otro Miembro al amparo del ESD. Del texto del párrafo 1 del artículo XXIII del GATT [...] y del párrafo 7 del artículo 3 del ESD se desprende, además, que en gran medida corresponde al propio Miembro decidir sobre la 'utilidad' de presentar una reclamación".¹²

4.9 Con respecto a la supuesta aceptación de una solución ofrecida por Corea, las Comunidades Europeas suponen que Corea no sostiene seriamente que documentos como los que se adjuntaron a su primera comunicación, entre los que figura la Prueba documental Corea-11, puedan considerarse como una propuesta y aceptación de una solución a los efectos de las disposiciones de la OMC, ni cabe suponer que puedan valer como tales para cualquier otro sistema jurídico. En realidad, de esa Prueba documental se desprende que Corea ni siquiera puede demostrar que ha presentado oficialmente a las Comunidades Europeas una propuesta formal, y menos aún que las Comunidades la hayan recibido y aceptado.

2. Insuficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por las CE

a) Objeción de Corea

4.10 **Corea** plantea una objeción en materia de procedimiento relativa a la insuficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Corea y, sobre esa base, pide al Grupo Especial que desestime por completo la reclamación de las CE. A continuación se exponen los argumentos que fundamentan esta objeción de Corea:

4.11 En la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por las CE, la naturaleza de la diferencia que plantean las Comunidades no se indica con claridad suficiente para que Corea pueda ejercer una defensa efectiva. También es necesario que se exponga en detalle el asunto objeto de la diferencia y los fundamentos de derecho de los argumentos para que los terceros (que tal vez no conozcan los detalles de la diferencia) puedan decidir si intervienen o no en las actuaciones.

¹¹ Véase, Prueba documental Corea-11.

¹² Véase el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos ("CE - Bananos")*, documento WT/DS27/AB/R, de 9 de septiembre de 1997, párrafo 135.

4.12 Las partes reclamantes que solicitan el establecimiento de un grupo especial en virtud del párrafo 2 del artículo 6 del ESD deben hacer "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad". En su solicitud de establecimiento de un grupo especial, las Comunidades Europeas se limitaron a enumerar cuatro artículos del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esta enumeración de artículos no puede satisfacer el criterio específico establecido en el párrafo 2 del artículo 6, en particular en el caso de una solicitud relativa a la determinación efectuada por una autoridad nacional con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias.¹³

4.13 Corea reconoce que el Grupo Especial encargado del asunto *CE - Bananos* constató que la mera enumeración de los artículos y de los acuerdos pertinentes satisfacía en ese caso los "requisitos mínimos" estipulados en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Corea considera que el Grupo Especial debería dejar de lado esta interpretación porque favorece el establecimiento de mandatos imprecisos, que pueden prestarse a especulación, y que, teniendo en cuenta la finalidad general del ESD, socavan el objetivo y la finalidad del párrafo 2 del artículo 6. De todas maneras, el presente caso se diferencia del asunto relativo a *CE - Bananos*, entre otras cosas, porque:

- a) cada artículo del Acuerdo sobre Salvaguardias no identifica "una obligación distinta", sino que abarca una serie de obligaciones distintas respecto de la investigación por una autoridad nacional¹⁴;
- b) es probable que la interpretación del párrafo 2 del artículo 6 por el Grupo Especial encargado del asunto *CE - Bananos* haya estado influida por su deseo de evitar mayores demoras en una diferencia que ya había sido objeto de dos exámenes de grupos especiales del GATT y de consultas durante varios años;

¹³ Por ejemplo, en el asunto *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado* ("*Argentina - Calzado*"), la solicitud de las CE, que también era insuficiente, contenía más detalles y afirmaba que las Comunidades Europeas:

"solicitan que el Grupo Especial considere y constate que las medidas infringen las obligaciones que corresponden a la Argentina en virtud de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular, aunque no necesariamente de manera exclusiva, el artículo 2 (especialmente la obligación de determinar en una investigación que se dan ciertas condiciones, así como la obligación de no discriminación), el artículo 4 (en particular, la obligación de evaluar todos los factores pertinentes y de demostrar la existencia de una relación de causalidad), el artículo 5 (en particular, el requisito de que sólo se apliquen medidas para prevenir o reparar el daño grave), el artículo 6 (en particular, la obligación de demostrar la existencia de 'circunstancias críticas') y el artículo 12 (obligación de notificación) de dicho Acuerdo, y constituyen una violación del artículo XIX del GATT de 1994 (en particular, con respecto a la 'evolución imprevista de las circunstancias')". Documento WT/DS121/3 (11 de junio de 1998).

¹⁴ WT/DS27/R/USA, párrafo 7.3 (22 de mayo de 1997).

- c) al evaluar el contexto apropiado el Grupo Especial encargado del asunto *CE - Bananos* no tomó en cuenta expresamente el párrafo 4 del artículo 4 del ESD¹⁵;
- d) el enfoque de las CE hace caso omiso del objetivo y la finalidad del párrafo 2 del artículo 4 porque no identifica las reclamaciones con precisión suficiente para determinar en forma adecuada la competencia de un grupo especial o facilitar a las partes y a los terceros información suficiente sobre las reclamaciones planteadas¹⁶; y
- (e) la práctica anterior del GATT en asuntos relativos a derechos antidumping y compensatorios indica que la mera enumeración de artículos no es suficiente cuando se trata de un grupo especial que debe examinar una investigación efectuada por una autoridad nacional.¹⁷

4.14 Además, Corea manifiesta que el hecho de que las CE no cumplan las disposiciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD demuestra que las Comunidades no tienen ningún interés económico fundamental en esta cuestión, que no prestan debida consideración a los derechos de Corea (y de terceros Miembros) en el marco del ESD, como tampoco al objetivo y la finalidad del sistema de solución de diferencias de la OMC. Para preservar la integridad de este sistema y de sus principios específicos, el Grupo Especial debería constatar que las Comunidades Europeas han infringido el

¹⁵ En el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados se establece que un tratado deberá interpretarse conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos. El Grupo Especial encargado de examinar el asunto *CE - Bananos* consideró que el contexto apropiado para interpretar el párrafo 2 del artículo 6 eran los párrafos 2 y 3 del artículo 3 del ESD, y que ese contexto no se prestaba a ninguna interpretación que no condujese a una pronta solución de la diferencia. *Id.* párrafos 7.6 y 7.8. Corea considera que el párrafo 4 del artículo 4 del ESD es el contexto más pertinente ya que es la disposición paralela al párrafo 2 del artículo 6, referente a las solicitudes de celebración de consultas. De conformidad con el párrafo 4 del artículo 4 del ESD, en toda solicitud de celebración de consultas se indicarán "los fundamentos jurídicos de la reclamación". Al suponer que la mera enumeración de los artículos satisface los requisitos del párrafo 4 del artículo 4, los redactores del ESD deben haber considerado que el texto del párrafo 2 del artículo 6 ha de interpretarse en el sentido de que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial deben contener información más detallada.

¹⁶ En el asunto *Brasil - Medidas que afectan al coco desecado ("Brasil - Coco desecado")*, el Órgano de Apelación sostuvo lo siguiente:

"El mandato de un grupo especial es importante por dos motivos. En primer lugar, el mandato cumple un importante objetivo en cuanto al debido proceso, a saber, proporcionar a las partes y los terceros información suficiente con respecto a las reclamaciones que se formulan en la diferencia con miras a darles la oportunidad de responder a los argumentos del reclamante. En segundo lugar, establece la competencia del Grupo Especial al definir las reclamaciones concretas planteadas en la diferencia." (WT/DS22/AB/R (21 de febrero de 1997) sección VI, Mandato.)

¹⁷ *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega*, ADP/87, párrafos 333 a 335 (adoptado el 26 de abril de 1994); *Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega*, SCM/153, párrafos 208 a 214 (adoptado el 27 de abril de 1994); *CE - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de hilados de algodón procedentes del Brasil*, ADP/137, párrafos 438 a 466 (adoptado el 4 de julio de 1995); *CE - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de casetes de audio procedentes del Japón*, ADP/136, párrafo 295 (28 de abril de 1995 (sin adoptar)). En el asunto *Brasil - Coco desecado*, el Órgano de Apelación manifestó su conformidad con las conclusiones expresadas por grupos especiales que actuaron en el marco del Código Antidumping de la Ronda de Tokio, en el sentido de que una parte reclamante debe formular con precisión las reclamaciones en su solicitud de establecimiento de un grupo especial (WT/DS22/AB/R (21 de febrero de 1997)).

párrafo 2 del artículo 6 del ESD y deberían desestimar por completo la reclamación presentada por las Comunidades.¹⁸

b) Respuesta de las Comunidades Europeas

4.15 En la primera reunión del Grupo Especial con las partes, las **Comunidades Europeas** respondieron de la siguiente manera a la posición de Corea:

4.16 Las Comunidades Europeas recuerdan que, en el asunto *CE - Bananos*, el Órgano de Apelación sostuvo:

"aceptamos la opinión del Grupo Especial de que basta que las partes reclamantes enumeren las disposiciones de los acuerdos concretos que se alegan que han sido vulnerados, sin exponer argumentos detallados acerca de cuáles son los aspectos concretos de las medidas en cuestión en relación con las disposiciones concretas de esos acuerdos".¹⁹

3. Naturaleza de la argumentación de las CE y determinaciones que solicita al Grupo Especial

a) Comunicación de Corea

4.17 **Corea** afirma que las Comunidades Europeas no pueden impugnar, y de hecho han aceptado implícitamente, el informe de la autoridad investigadora porque no han formulado ninguna alegación en virtud del artículo 3 y del apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Corea fundamenta su posición en los argumentos siguientes:

i) Artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias

4.18 Las alegaciones de las CE deben situarse en el contexto del mandato que las Comunidades deseaban que se asignase al Grupo Especial cuando solicitaron su establecimiento. Los mandatos son la base en que se fundamentan los grupos especiales para adoptar sus decisiones y los grupos especiales sólo pueden adoptar decisiones sobre las cuestiones planteadas por las partes reclamantes que se incluyen en el mandato.

4.19 Corea señala a la atención del Grupo Especial el mandato citado por las Comunidades Europeas. Este mandato se refiere únicamente a los artículos 2, 4, 5, y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁰ Además, en su primera comunicación y en su declaración oral las Comunidades

¹⁸ El Grupo Especial debería tratar de determinar ahora si el incumplimiento por las CE de sus obligaciones dimanantes del párrafo 2 del artículo 6 ha causado perjuicio a los derechos de Corea y de terceros Miembros. Como indicó anteriormente un Grupo Especial del GATT,

"El Grupo Especial no podía comprender sobre qué base podía estudiar un grupo especial, después de los hechos, si habría sido posible resolver determinadas alegaciones en etapas previas del proceso de solución de diferencias en el caso de que esas alegaciones se hubieran formulado durante esas etapas del proceso. Ni tampoco un grupo especial tendría una base, después de los hechos, para examinar si el hecho de que un demandante no hubiese formulado una alegación en el momento en que había solicitado el establecimiento de un grupo especial comprometía los derechos de terceras partes a proteger sus intereses mediante su participación en el proceso del grupo especial." ADP/136, párrafo 301 (28 de abril de 1995 (sin adoptar)).

¹⁹ Véase, *CE - Bananos*, WT/DS/27/AB/R, 9 de septiembre de 1997, párrafo 141.

²⁰ WT/DS98/4 (12 de enero de 1998).

Europeas piden al Grupo Especial que se limite a determinar si "Corea ha infringido el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT, el párrafo 1 del artículo 2, los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5 y los párrafos 1 a 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias".

4.20 Por tanto, es evidente que al solicitar una determinación al Grupo Especial las Comunidades Europeas no han invocado el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El hecho de que no se haya invocado el artículo 3 tiene consecuencias importantes para la argumentación de las CE porque el párrafo 1 de este artículo se refiere a la idoneidad del informe de las autoridades competentes. La última oración de este párrafo es la 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."

4.21 El hecho de que las CE no hayan invocado el artículo 3, deliberadamente o por error, permite llegar a la conclusión de que las Comunidades Europeas no impugnan el Informe de la OAI. Al examinar la respuesta de las CE a una de las preguntas del Grupo Especial queda claro que las Comunidades se han limitado a pedirle que determine si la notificación está en conformidad con el artículo 12. Corea considera que la pregunta del Grupo Especial tenía por objeto aclarar la naturaleza de las argumentaciones de las CE.²¹ Corea considera que las Comunidades Europeas no respondieron a esta pregunta y se limitaron a reiterar su respuesta a una pregunta anterior, en la que afirmaban²²:

"Las actuaciones en materia de medidas de salvaguardia deben llevarse a cabo con arreglo a procedimientos abiertos y transparentes en los que se respeten los derechos de defensa de las partes, que son los agentes económicos interesados. A tal efecto, en el artículo del 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias se establece que ha de publicarse un informe 'en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado [las autoridades competentes] sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho'.

Sin embargo, el ámbito adecuado para que los Miembros de la OMC analicen la compatibilidad de las medidas de salvaguardia con el Acuerdo sobre Salvaguardias no son los tribunales o las autoridades investigadoras nacionales, sino las consultas y el mecanismo de solución de diferencias. Por consiguiente, las Comunidades Europeas consideran que toda la información pertinente ha de ser la que figure, o al menos se mencione, en las notificaciones. A este respecto, las CE señalan que, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 12, el Miembro debe incluir en su notificación 'toda la información pertinente'. Si bien esta información puede presentarse en forma resumida, debe abarcar todas las cuestiones y debe indicar con claridad la fuente de información más detallada. Sólo de esta manera pueden cumplirse los objetivos del artículo 12."

4.22 En la respuesta de las CE se hace referencia al artículo 3, que en ningún momento ha sido objeto de debate entre las partes. Teniendo en cuenta la determinación del Órgano de Apelación en el

²¹ Corea recordó que se trataba de la pregunta siguiente: "¿Consideran las CE que una notificación a la OMC ha de reflejar las obligaciones establecidas en los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias? ¿Por qué las CE concentran su argumentación únicamente en lo que figura en estas notificaciones?"

²² Corea recordó que el texto de la pregunta anterior era el siguiente: "¿Dónde figuraba la información utilizada y el análisis realizado por la autoridad nacional de Corea para su determinación relativa a una medida de salvaguardia?"

asunto *India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura*²³ y en el asunto *Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos*²⁴, conforme a la cual todas las alegaciones "deben estar incluidas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial para que queden comprendidas en el mandato de éste", es evidente que las Comunidades Europeas no pueden invocar en esta etapa de las actuaciones el artículo 3, que no estaba incluido en el mandato inicial.

4.23 El hecho de que las CE no invoquen el artículo 3 permite llegar a la conclusión de que sus referencias al daño grave (apartado a) del párrafo 2 del artículo 4) y a la relación de causalidad (apartado b) de la misma disposición) se utilizan como normas de examen en relación con las prescripciones del artículo 12 en materia de notificación y consultas; Corea sostiene que ha cumplido plenamente estas prescripciones.

ii) *Ausencia de alegaciones en virtud del apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias*

4.24 Las Comunidades Europeas no han presentado ninguna alegación o argumentación concreta en relación con el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 ni tampoco se hace referencia a esta disposición en su primera comunicación o en su declaración oral. Además, en las dos ocasiones en que las Comunidades Europeas han solicitado al Grupo Especial que formule resoluciones o constataciones han omitido toda referencia al apartado c) del párrafo 2 del artículo 4.

4.25 Resulta prácticamente imposible comprender qué se quiere decir al afirmar que no se han tomado plena o correctamente en cuenta los "factores pertinentes" y la "relación de causalidad" reconociendo, sin embargo, que las autoridades competentes han publicado con prontitud "un análisis detallado del caso, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados." Es importante que el Grupo Especial tenga en cuenta que las disposiciones del apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 describen una etapa subsiguiente a la investigación relativa al aumento de las importaciones, la existencia de daño grave y la relación de causalidad entre ambos. El hecho de que las CE no formulen ninguna alegación en relación con el artículo 3, que establece que una autoridad competente deberá publicar "un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que haya [...] llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho", no hace más que reforzar la conclusión de que las Comunidades Europeas aceptan el Informe de la OAI.

4.26 Corea señala que el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no puede plantearse como objeto de debate entre las partes en la fase de réplicas o con posterioridad a ésta. Las decisiones del Órgano de Apelación en el asunto *India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura*²⁵ y el asunto *Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos*²⁶ demuestran con claridad que la admisión de nuevos argumentos en la fase de réplicas representaría una violación sustancial de las garantías procesales y del derecho de defensa de la parte demandada.

4.27 La observancia estricta de esta norma de procedimiento es importante porque la posibilidad de comprender las alegaciones, que deben ser precisas e inteligibles, y de ejercer la correspondiente

²³ WT/DS50/AB/R (19 de diciembre de 1997) AB-1997-5.

²⁴ WT/DS56/AB/R (27 de marzo de 1997) AB-1998-1.

²⁵ WT/DS50/AB/R (19 de diciembre de 1997) AB-1995-5.

²⁶ WT/DS56/AB/R (27 de marzo de 1997) AB-1998-1.

defensa es fundamental en todo sistema jurídico basado en el respeto de las garantías legales.²⁷ En el asunto *Argentina - Textiles* el Órgano de Apelación resumió el procedimiento en dos fases previsto en el ESD²⁸ en los siguientes términos²⁹:

"En virtud de los Procedimientos de trabajo del Apéndice 3, la parte reclamante deberá presentar todas sus argumentaciones, junto con una exposición cabal de los hechos acompañada de las pruebas pertinentes, durante la primera fase. La segunda fase está destinada por lo general a permitir que cada una de las partes presenten 'réplicas' a los argumentos y las pruebas aducidos por las otras partes."

4.28 Por consiguiente, como solicitaron las Comunidades Europeas en su primera comunicación y en su declaración oral, Corea pide al Grupo Especial que en su análisis de las alegaciones de las CE se limite a examinar si "Corea ha vulnerado el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT y el párrafo 1 del artículo 2, los apartados a) y b) y el párrafo 2 del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5 y los párrafos 1 a 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias".

4.29 Corea considera que el hecho de que ni en su primera comunicación ni en su declaración oral las CE hayan invocado el artículo 3 o formulado alegaciones en virtud del apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 sólo puede interpretarse en el sentido de que los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 se utilizan como normas de examen en relación con las prescripciones del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias en materia de notificaciones y consultas. Por consiguiente, el Grupo Especial debería examinar únicamente si la notificación y las consultas de Corea en virtud de esa disposición fueron oportunas y adecuadas, y si la medida de salvaguardia de Corea se impuso de conformidad con las prescripciones del artículo 5.

4.30 En la segunda reunión del Grupo Especial con las partes, **Corea** formuló las siguientes observaciones complementarias sobre la naturaleza de la argumentación de las CE:

²⁷ Tanto los grupos especiales como el Órgano de Apelación han determinado que el ESD es un sistema de ese tipo (véase, por ejemplo, *Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos* ("*Argentina - Textiles*"), párrafo 44).

²⁸ Más concretamente, como señaló el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Textiles*, los Procedimientos de trabajo establecidos en el ESD dividen las actuaciones de los grupos especiales en dos partes distintas. La primera etapa en la que las partes presentan sus alegaciones y formulan sus argumentos, se describe en los párrafos 4 y 5, cuyo texto es el siguiente:

"Antes de celebrarse la primera reunión sustantiva del grupo especial con las partes, las partes en la diferencia le presentarán comunicaciones escritas en las que expongan los hechos del caso y sus respectivos argumentos.

En la primera reunión sustantiva con las partes, el grupo pedirá a la parte reclamante que presente sus alegaciones. Posteriormente, pero siempre en la misma reunión, se pedirá a la parte demandada que exponga su opinión al respecto."

La segunda fase, en la que las partes exponen su réplica a las alegaciones y argumentaciones presentadas por las otras partes en la primera fase, se describe en el párrafo 7, cuyo texto es el siguiente:

"Las réplicas formales se presentarán en la segunda reunión sustantiva del grupo especial. La parte demandada tendrá derecho a hablar en primer lugar, y a continuación lo hará la parte reclamante. Antes de la reunión, las partes presentarán sus escritos de replica al grupo especial."

²⁹ Véase, *Argentina - Textiles*, párrafo 79.

4.31 Corea considera que la falta de claridad en los argumentos de las CE responde a su estrategia, al parecer, deliberada de alegar que, para determinar si la medida de salvaguardia de Corea es compatible con el artículo XIX del GATT de 1994 y con el Acuerdo sobre Salvaguardias, sólo se deben examinar las notificaciones presentadas por Corea en virtud del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El hecho de que las CE limiten sus peticiones al examen del párrafo 1 del artículo 2, los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5 y los párrafos 1 a 3 del artículo 12 añade confusión a sus argumentos.

4.32 Además, las Comunidades Europeas descartaron expresamente el Informe de la OAI, que es uno de los documentos básicos para evaluar la conformidad de la medida de salvaguardia de Corea con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Corea recuerda al Grupo Especial que en su comunicación de réplica las CE formularon la siguiente declaración:

"Las Comunidades Europeas ya han explicado que el informe de la CCEC no es una fuente de información apropiada para determinar si Corea ha cumplido sus obligaciones dimanantes del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias."

4.33 Por consiguiente, al examinar las argumentaciones de las CE el Grupo Especial debe tener en cuenta las consecuencias del hecho de que las Comunidades no hayan invocado el artículo 3 ni hayan formulado alegaciones en relación con el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4.

4.34 Corea considera que el hecho de que las Comunidades Europeas no hayan invocado el artículo 3 implica que han aceptado que:

"Las autoridades competentes [han] publica[do] un informe en el que se enunci[a]n las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que ha[...]n llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho."

4.35 Además, el hecho de que las Comunidades Europeas no hayan formulado alegaciones en virtud del apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 implica que las Comunidades han aceptado que:

"Las autoridades competentes publicar[on] 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."

4.36 Después de examinar la decisión de las CE de no invocar el artículo 3 ni el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 conjuntamente con la declaración de su comunicación de réplica mencionada *supra*, Corea llega a la conclusión de que las Comunidades Europeas desean que el Grupo Especial limite su examen de la investigación de Corea a las notificaciones que Corea ha presentado con arreglo al artículo 12 y a las obligaciones de Corea con arreglo al artículo 5. El hecho de que las CE no hayan invocado el artículo 3 conduce a la conclusión de que las referencias de las Comunidades al daño grave (apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias) y a la relación de causalidad (apartado b) del párrafo 2 del artículo 4) se utilizan como normas de examen en relación con las prescripciones del artículo 12 en materia de notificaciones y consultas.

4.37 Corea no puede aceptar, y el Grupo Especial no debería aceptar, que las notificaciones presentadas en virtud del artículo 12 deban contener el conjunto de la documentación y los análisis de las autoridades competentes de Corea, con inclusión de los documentos y análisis que prueban su observancia del artículo 2 y de los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4. Sin duda, las autoridades competentes que realizan una investigación sobre el aumento de las importaciones, la existencia de daño grave y la relación de causalidad entre ambos, deben cumplir las disposiciones de los artículos 2 y 4. No obstante, el cumplimiento de estas prescripciones ha de evaluarse sobre la base

del análisis realizado por las autoridades competentes y no por la forma en que su investigación se ha notificado a los Miembros.

4.38 Sin embargo, las Comunidades Europeas no desean considerar e impugnar el Informe de la OAI y prefieren concentrar su argumentación en impugnar la calidad y la naturaleza de las notificaciones presentadas por Corea en virtud del artículo 12. Al parecer, las Comunidades Europeas desean hacer caso omiso de los hechos comprobados y los análisis realizados en el Informe de la OAI, que consta de 85 páginas, y prefieren evaluar el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias sobre la base de unas notificaciones cuyo único objetivo consistía en resumir la investigación de Corea.

4.39 Corea considera que la finalidad del artículo 12 consiste en proporcionar a los Miembros de la OMC un resumen de lo que ha sucedido durante la investigación, con inclusión de un resumen de los hechos importantes comprobados y del análisis realizado. La información proporcionada ha de ser al menos suficiente para que los Miembros puedan participar en consultas útiles, pero el artículo 12 no es la base adecuada para evaluar la investigación de la autoridad nacional. Corea manifiesta que, al igual que en otros procedimientos, como los relativos a medidas de salvaguardia y a derechos antidumping o compensatorios aplicados a los textiles, son siempre las medidas de los gobiernos, y no sus comunicaciones a la OMC, las que se examinan para determinar si un Miembro ha cumplido las disposiciones sustantivas del acuerdo pertinente.

4.40 Sobre la base de lo expuesto, Corea pide al Grupo Especial que llegue a la conclusión de que las Comunidades Europeas únicamente ponen en tela de juicio la observancia por Corea de los artículos 5 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

b) Respuestas de las Comunidades Europeas

4.41 En la segunda reunión del Grupo Especial con las partes, las **Comunidades Europeas** formularon la réplica siguiente:

4.42 Las Comunidades Europeas están de acuerdo con Corea en que no plantean una reclamación en virtud del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y en que tampoco invocan el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 de este Acuerdo. Por consiguiente, no abordarán los argumentos expuestos por Corea en la primera parte de su segunda comunicación escrita. Sólo desean señalar que el hecho de que no hayan presentado una reclamación en virtud del artículo 3 no significa que hayan aceptado que el contenido del Informe sobre la investigación sea correcto. Las Comunidades Europeas alegan que la medida de Corea no satisface las condiciones sustantivas que deben cumplirse para poder imponer ese tipo de medidas con arreglo al artículo XIX del GATT de 1994 y al párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esto debería ser suficiente para indicar que las Comunidades Europeas no están de acuerdo con el informe sobre la investigación.

B. CUESTIONES SECUNDARIAS

1. Carga de la prueba y norma de examen

a) Comunicación de Corea

4.43 **Corea** presenta los argumentos siguientes con respecto a las cuestiones de la carga de la prueba y la norma de examen:

4.44 Como cuestión preliminar, el Grupo Especial debería asignar adecuadamente la carga de la prueba a las partes. La carga de la prueba es la obligación fundamental que incumbe a cada parte en una diferencia ante un tribunal internacional de probar sus alegaciones a satisfacción del tribunal y de

conformidad con las normas que éste considere aceptables.³⁰ Esta obligación fundamental no se desplaza de una parte a otra durante el procedimiento.³¹ Para cumplir esta obligación, la parte a la que se ha asignado la carga de la prueba debe presentar pruebas concluyentes que justifiquen sus alegaciones, es decir, la parte que ha de satisfacer la carga de la prueba debe presentar pruebas más convincentes que la parte contraria, y en caso de que las pruebas tengan un peso equivalente, la parte que debía satisfacer la carga de la prueba resulta vencida.³²

4.45 La parte que alega que un Estado Miembro ha ejercido sus derechos de una manera incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias tiene la obligación de probar esa incompatibilidad. Por consiguiente, a las Comunidades Europeas, como parte reclamante que presenta alegaciones en las que se afirma que Corea ha actuado de una manera incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias, le incumbe la carga de la prueba durante todo el curso de las presentes actuaciones y debe presentar pruebas concluyentes de que sus alegaciones son ciertas.

i) *Normas de examen*

4.46 A la luz de la forma en que las Comunidades Europeas han presentado sus argumentos en su primera comunicación, es, al parecer, necesario que el Grupo Especial confirme cuál es la norma de examen aplicable en este caso. Corea considera que la función del Grupo Especial consiste en examinar la medida de salvaguardia de Corea para determinar si su imposición está en conformidad con las obligaciones internacionales contraídas por Corea en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias. Corea considera que, al realizar este examen, el Grupo Especial no debe realizar un examen *de novo* en el que desempeñe la función de autoridad investigadora y trate de reemplazar el análisis de los hechos y la legislación que ha realizado Corea por el suyo propio. El Grupo Especial tampoco debería tratar de evaluar argumentos especulativos, que pretenden anticipar las conclusiones, presentados por las Comunidades Europeas en relación con la idoneidad de la medida. Corea considera, en cambio, que el Grupo Especial debe limitar su análisis a una evaluación objetiva para determinar si Corea ha considerado razonablemente todos los hechos pertinentes y ha explicado en forma adecuada de qué manera esos hechos respaldan la determinación adoptada.

4.47 Corea recuerda que en el asunto *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales ("Ropa interior")*³³,

³⁰ Mojtaba Kazazi, *Burden of Proof and Related Issues, A Study on Evidence Before International Tribunals*, página 30 (Kluwer Law International 1996).

³¹ *Id.* página 36; Joost Pauwelyn, *Evidence, Proof and Persuasion in WTO Dispute Settlement, Who Bears the Burden?*, *Journal of International Economic Law* 1, página 232 (1998).

³² *Id.* páginas 255 y 258. Los grupos especiales y el Órgano de Apelación de la OMC han tropezado con dificultades para determinar adecuadamente la carga de la prueba y a menudo la han combinado con los conceptos procesales de carácter probatorio relativos a la función de ponderar las pruebas o a la obligación de dictar sentencia, no reconocidos por los tribunales internacionales. Además, el desplazamiento de la carga de la prueba y la creación de "presunciones" presentando, por ejemplo, pruebas *prima facie*, no hacen más que añadir complejidad al procedimiento de adopción de decisiones de la OMC al plantear los problemas siguientes: ¿qué grado de prueba constituye una prueba *prima facie*? ¿Qué grado de prueba es suficiente para refutar la presunción? Un comentarista observa que la técnica de la presunción crea el riesgo de que, al ejercer sus facultades discrecionales, los grupos especiales o el Órgano de Apelación de la OMC puedan utilizar, en la práctica, esta técnica para apoyar constataciones orientadas a determinados resultados, es decir, para desplazar la carga hacia la parte que consideran que debe ser vencida. *Id.* página 258. En los artículos de Pauwelyn y Kazazi mencionados *supra* figura un análisis detallado de la función correcta de la carga de la prueba en los procedimientos internacionales de solución de diferencias.

³³ *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales ("Estados Unidos - Ropa interior")*, WT/DS24/6, 8 de noviembre de 1996.

los Estados Unidos sostuvieron que un grupo especial encargado de examinar una medida de salvaguardia adoptada con arreglo a las disposiciones del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido ("ATV") en materia de medidas de salvaguardia especiales debía examinar con suficiente deferencia la determinación de las autoridades estadounidenses. Después de mencionar el asunto "*Transformadores*", en el que un grupo especial se negó a tratar con plena diferencia a la autoridad nacional, el Grupo Especial afirmó lo siguiente:

"7.12 Consideramos que este argumento tiene un gran peso. Pero no consideramos que nuestro examen sea un sustituto del procedimiento llevado a cabo por las autoridades investigadoras nacionales o por el OST. Más bien, a nuestro juicio, la función del Grupo Especial puede ser evaluar objetivamente el examen realizado por la autoridad investigadora nacional, en este caso el CITA. Prestamos especial atención al hecho de que en una serie de informes de grupos especiales en el contexto de derechos antidumping y subvenciones/medias compensatorias se ha aclarado que no es el papel de los grupos especiales emprender un examen *de novo*. A nuestro juicio, la misma consideración se aplica a los grupos especiales que actúan en el contexto del ATV, pues se les requerirá, como en el contexto de casos relativos a derechos antidumping y/o subvenciones/medidas compensatorias, que examinen la compatibilidad de la determinación adoptada por una autoridad investigadora nacional que imponga una restricción con las disposiciones pertinentes de los instrumentos jurídicos pertinentes de la OMC, en este caso, el ATV. Consideramos que la función del Grupo Especial consiste en examinar la compatibilidad de esa medida con las obligaciones internacionales que incumben a este país, y no la compatibilidad de esa medida con la legislación estadounidense por la que se da cumplimiento a las obligaciones internacionales de los Estados Unidos. En consecuencia, el ATV constituye, a nuestro juicio, el marco jurídico pertinente en este asunto.

7.13 Por lo tanto, hemos decidido, de conformidad con el artículo 11 del ESD, formular una evaluación objetiva del Informe publicado por las autoridades estadounidenses el 23 de marzo de 1995 (el "Informe de marzo") que, como las partes en la diferencia han acordado, constituye precisamente el ámbito del asunto que tiene ante sí el Grupo Especial, pero sin emprender un examen *de novo*. [no se cita la nota de pie de página] Consideramos que la evaluación objetiva debe comprender un examen que permita determinar si el CITA había examinado todos los hechos pertinentes que tenía ante sí (incluidos aquellos que podían apartarlo de una determinación afirmativa con arreglo a la segunda frase del párrafo 2 del artículo 6 del ATV), si se había dado una explicación adecuada de la forma en que los hechos en su totalidad apoyaban la determinación formulada y, en consecuencia, si esa determinación era compatible con las obligaciones internacionales de los Estados Unidos. [no se cita la nota de pie de página] Observamos a este respecto que en respuesta a la pregunta formulada por el Grupo Especial, los Estados Unidos alegaron que éste debía examinar si las autoridades nacionales *habían* basado su determinación en un examen de los factores requeridos por el ATV, y si la base para la determinación se había explicado en forma adecuada. A juicio de los Estados Unidos, un enfoque semejante era compatible con la norma de examen adoptada en el "Caso de los sombreros de fieltro". [no se cita la nota de pie de página]³⁴

³⁴ WT/DS24/R (8 de noviembre de 1996) (en cursivas en el original).

4.48 Por consiguiente, el Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Ropa interior* excluyó expresamente la posibilidad de emprender un examen *de novo* al examinar la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos con arreglo al ATV. Posteriormente, el Grupo Especial definió una norma de examen donde se establecía que las investigaciones de las autoridades nacionales debían tratarse con deferencia. No obstante, al aplicar la norma de examen en el asunto *Estados Unidos - Ropa interior*, el Grupo Especial interpretó las disposiciones especiales del ATV en materia de salvaguardias como una "excepción" al párrafo 4 del artículo 2 de dicho Acuerdo. En consecuencia, el Grupo Especial impuso a los Estados Unidos la carga de la prueba para que demostrase que su actuación era compatible con el ATV. A diferencia del párrafo 4 del artículo 2 del ATV, el Acuerdo sobre Salvaguardias y sus disposiciones no deben considerarse una excepción.

4.49 Por consiguiente, en consonancia con el enfoque del Grupo Especial encargado de examinar el asunto *Estados Unidos - Ropa interior*, Corea considera que, al examinar las obligaciones de Corea con respecto a la medida de salvaguardia, el Grupo Especial debería limitar su análisis a una evaluación objetiva de los hechos y las disposiciones pertinentes, conforme a lo previsto en el artículo 11 del ESD; esta evaluación ha de consistir en examinar si Corea:

- a) examinó todos los hechos pertinentes que tenía ante sí en el momento de la investigación; y
- b) dio una explicación adecuada de la forma en que los hechos en su totalidad apoyaban la determinación adoptada.

4.50 Corea considera que este enfoque permitiría tratar a Corea con el grado de deferencia apropiado teniendo en cuenta que el Grupo Especial está examinando una compleja investigación administrativa realizada por una autoridad competente de un Miembro.

4.51 Con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias, una autoridad competente de un Miembro debe determinar si el aumento de las importaciones ha causado un daño grave a la rama de producción nacional. En el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 no se establece que la autoridad competente deba asignar un peso o una importancia específicos a un criterio determinado. En esta disposición no se indica ningún criterio particular que aporte una orientación concluyente para determinar la existencia de daño grave. El Acuerdo tampoco establece que cada criterio deba examinarse por separado. Además, el Acuerdo prevé que, al evaluar el daño grave, la autoridad competente puede utilizar otros factores que sean más pertinentes para determinada rama de producción nacional.

4.52 De los argumentos planteados por las Comunidades Europeas tanto en las consultas celebradas en virtud del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias como en sus comunicaciones al Grupo Especial se desprende que las Comunidades aplican una norma muy estricta (tal vez inviable) para determinar la forma correcta en que las autoridades competentes de los Miembros deberían llevar a cabo las investigaciones sobre la existencia de daño. Corea considera que los Miembros pueden establecer sus propias normas, que pueden ser más estrictas que las previstas en el párrafo 2 del artículo 4.³⁵ Sin embargo, a todo Estado Miembro del Acuerdo sobre Salvaguardias le incumbe

³⁵ Por ejemplo, en el artículo 10 del Reglamento de las Comunidades Europeas (CE) N° 3285/94, relativo a su aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias, se establece que:

1. El examen de la evolución de las importaciones, de las condiciones en las que se efectúen y del grave perjuicio que ello cause o pudiera causar a los productores comunitarios, se referirá en particular a los siguientes factores:

- a) el volumen de las importaciones, en particular cuando hayan crecido significativamente en términos absolutos o con relación a la producción o al consumo comunitario;

únicamente la obligación de cumplir la norma establecida en ese Acuerdo y no las normas que apliquen otros Miembros de la OMC.

4.53 Durante la Ronda Uruguay, la mayoría de los principales países comerciantes, con inclusión de las Comunidades Europeas, reconocieron y aceptaron que el sector agropecuario planteaba una serie de cuestiones peculiares que debían ser objeto de examen específico y detallado, y con respecto a las cuales era necesario adoptar, si procedía, normas específicas. Uno de los instrumentos elaborados para reconocer y abordar las características especiales de la agricultura fue el Acuerdo sobre la Agricultura, cuyo artículo 5 contiene un procedimiento específico y detallado en materia de salvaguardias.³⁶

4.54 En el presente caso Corea no podía invocar las disposiciones de salvaguardia especial establecidas en el artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura. Por consiguiente, puesto que el aumento de las importaciones causaba daño grave a su rama de producción nacional, Corea tuvo que imponer una medida de salvaguardia compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

-
- b) los precios de las importaciones, en particular cuando se trate de determinar si se ha producido una subvaloración significativa del precio con relación al precio de un producto similar de la Comunidad;
 - c) la repercusión para los productores comunitarios, reflejada en la evolución de algunos factores económicos tales como:
 - producción,
 - uso de la capacidad,
 - existencias,
 - ventas,
 - cuota de mercado,
 - precio (*es decir*, baja de precios o impedimentos de alza de precios que se producirían en circunstancias normales),
 - beneficios,
 - rendimiento del capital invertido,
 - flujo de caja,
 - empleo;
 - d) factores distintos de la evolución de las importaciones que provoquen o puedan haber provocado un perjuicio a los productores comunitarios afectados.

De hecho, en el memorando explicativo de la Comisión Europea sobre la propuesta relativa al nuevo reglamento de aplicación del Acuerdo (COM(94)414, página 306) la Comisión señala que las normas de las CE para la determinación de la existencia de daño son más rigurosas que las del Acuerdo sobre Salvaguardias. En este memorando se indica lo siguiente:

"No obstante, cabe señalar que la legislación comunitaria ya contiene normas precisas que suelen ser más rigurosas que las disposiciones más generales del Acuerdo sobre Salvaguardias. Tal es el caso, por ejemplo, de los plazos estrictos para las investigaciones y de la lista más detallada de factores que han de tenerse en cuenta al determinar la existencia de daño grave y la relación de causalidad entre ese daño y las importaciones."

³⁶ En el Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos también se indicó con claridad que los productos agropecuarios planteaban cuestiones específicas que era necesario abordar.

4.55 El Acuerdo sobre Salvaguardias es un sistema general de normas relativas a la imposición de ese tipo de medidas y ha de aplicarse a diversos sectores de productos; por consiguiente, permiten cierto grado de flexibilidad tanto su estructura como sus distintas disposiciones.³⁷ Es probable que algunos criterios utilizados para determinar la existencia de daño en relación con productos industriales o manufacturados no se puedan aplicar a los productos agropecuarios por no ser objetivos y cuantificables o porque no corresponden a la situación del sector agropecuario en particular, es decir, no reflejan las características peculiares de este sector.³⁸ Si determinados criterios no son aplicables a un sector específico de la rama de producción agropecuaria, debería concederse a los Miembros la flexibilidad necesaria para considerar otros criterios que tomen en cuenta el carácter peculiar o específico de los productos y la rama de producción objeto de examen.³⁹ Siempre que se hayan considerado criterios pertinentes y se haya explicado de manera adecuada si indican o no la existencia de daño grave, el Grupo Especial debería examinar con deferencia la determinación del Miembro conforme a la cual esos criterios pertinentes, considerados en su totalidad, pueden conducir a una determinación positiva de la existencia de daño grave.

³⁷ Véanse, por ejemplo, los textos siguientes:

"El Acuerdo General, y en particular los artículos II y XI, por un lado, y el artículo XIX, por otro, constituye un equilibrio entre la necesidad de lograr la estabilidad necesaria para la adopción de decisiones en materia de inversiones y comercio internacional, y la necesidad de que haya la flexibilidad indispensable para que los gobiernos acepten obligaciones internacionales."

Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Historia de la Redacción del artículo XIX: su lugar en el Acuerdo General, MTN.GNG/NG9/W/7 (16 de septiembre de 1987), página 3.

"[Algunas delegaciones] observaron que no era realista establecer criterios cuantitativos o automáticos para determinar la existencia de perjuicio, porque no todos los factores eran cuantitativos, y las fórmulas matemáticas no podían aplicarse a todos los sectores de la producción."

Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Reunión celebrada los días 7 y 10 de marzo de 1988, MTN.GNG/NG9/5 (22 de abril de 1988), página 5.

"Esta facultad, o cláusula liberatoria, en materia de salvaguardias funciona como elemento de ajuste entre el entorno comercial más amplio que requiere el cumplimiento de las obligaciones del GATT en materia de la liberalización del comercio y los trastornos que a veces provoca en la mano de obra y las empresas nacionales el aumento de la competencia con una variedad más amplia de fuentes."

Janet A. Nuzum, *"The Agreement on Safeguards: U.S. Law Leads Revitalization of the Escape Clause"*, en *The World Trade Organization, The Multilateral Trade Framework For the 21st Century and U.S. Implementing Legislation* páginas 407 y 408 (Terence P. Stewart ed., 1996).

³⁸ De conformidad con el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, se evaluarán "todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de **esa** rama de producción" (negritas añadidas). Al parecer, esta disposición permite llevar a cabo una investigación que tenga en cuenta las características específicas de la rama de producción afectada.

³⁹ Teniendo en cuenta que en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se utiliza la expresión "en particular", para determinar la existencia de daño en un sector particular, como el de la agricultura, se pueden utilizar factores distintos de los que se enuncian en esa disposición.

4.56 Corea considera que las Comunidades Europeas no han cumplido, ni pueden cumplir, sus obligaciones derivadas de la carga de la prueba si se limitan a impugnar el resultado del examen de los hechos pertinentes por Corea o a afirmar que este país debe presentar una explicación de sus análisis y conclusiones más amplia que la necesaria para cumplir su obligación de presentar una explicación adecuada. Las Comunidades Europeas deben presentar pruebas concluyentes de que Corea no ha examinado los hechos pertinentes o no ha dado una explicación adecuada en cuanto a la forma en que los hechos considerados en su totalidad apoyan su determinación. Corea manifiesta que el Grupo Especial debería llegar a la conclusión de que las Comunidades Europeas no han presentado pruebas de esta índole y de que, por consiguiente, no han cumplido sus obligaciones derivadas de la carga de la prueba con respecto a sus alegaciones de que Corea no ha actuado en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.57 En la primera reunión del Grupo Especial con las partes, **Corea** presentó los siguientes argumentos adicionales con respecto a la cuestión de la norma de examen:

4.58 Con arreglo al artículo 11 del ESD, el Grupo Especial deberá hacer una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos. Puesto que el Acuerdo sobre Salvaguardias y el Acuerdo General no contienen disposiciones particulares sobre las normas de examen, es preciso interpretar estos criterios y examinarlos tomando en cuenta las finalidades y funciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, las prácticas anteriores y otros precedentes, y la distribución de la carga de la prueba.

4.59 Por su propia naturaleza, el Acuerdo sobre Salvaguardias, al igual que el artículo XIX del GATT y otras cláusulas de salvaguardia, permite que los gobiernos que asumen compromisos en materia de liberalización del comercio recurran a la aplicación de medidas de salvaguardia en caso de que surjan posteriormente dificultades económicas. También por su propia naturaleza, este Acuerdo se aplica a situaciones problemáticas y complejas en momentos de dificultad. Por supuesto, al aplicar el Acuerdo los gobiernos están obligados a cumplir sus normas y criterios. No obstante, todos ellos tienen un interés común en que estas normas permitan la flexibilidad necesaria para adaptarse a situaciones y momentos difíciles. En otras palabras, por su propia función, las cláusulas de salvaguardia conceden a los gobiernos amplias facultades discrecionales para evaluar la situación y determinar la existencia de daño.

4.60 Por consiguiente, al examinar las medidas de salvaguardia impuestas por los gobiernos, los grupos especiales deben centrarse en determinar si éstos no se han excedido en el ejercicio de sus facultades discrecionales; pero si han actuado dentro de los límites de estas facultades, los grupos especiales deben evaluar la cuestión con suficiente deferencia.

4.61 En el pasado se ha tenido en cuenta tanto la discrecionalidad como la deferencia en relación con la imposición de cláusulas de salvaguardia. Así lo demuestra la práctica de los Estados, que ha notificado 150 medidas adoptadas en virtud del artículo XIX del GATT de 1947⁴⁰; salvo en dos casos⁴¹, estas medidas no se han sometido a procedimientos de solución de diferencias.

⁴⁰ GATT, Índice Analítico: Guía de las Normas y Usos del GATT, páginas 595 a 617 (sexta edición, 1995).

⁴¹ Grupo de Trabajo sobre la *Decisión estadounidense de retirar una concesión arancelaria concedida en virtud del artículo XIX del Acuerdo General ("Sombreros de fieltro")*, GATT/CP.6/SR 19 (adoptado el 22 de octubre de 1951); Noruega - Restricciones a la importación de determinados productos textiles, IBDD 27S/129 (adoptado el 18 de junio de 1980).

4.62 Esta tradición también se reflejó en el nuevo Acuerdo sobre Salvaguardias. Si bien era necesario establecer disciplinas más estrictas y evitar su aplicación indebida, también este instrumento prevé un grado suficiente de flexibilidad. Así pues, en el párrafo 2 del artículo 2 no se establece una lista exhaustiva de factores pertinentes, sino que se autoriza a los gobiernos a que, al evaluar la existencia de daño, tomen en cuenta criterios adicionales que revistan importancia particular para el sector de que se trate. Por consiguiente, en el presente caso fue posible considerar factores que revisten importancia particular para la agricultura y examinar problemas y factores específicos relativos a la industria de los productos lácteos. Todo esto supone adoptar determinadas opciones y, por consiguiente, ejercer facultades discrecionales para interpretar y aplicar los criterios de determinación de la existencia de daño.

4.63 Por consiguiente, al evaluar una medida de salvaguardia, el Grupo Especial debe limitarse a examinar la medida y su justificación dentro de los límites de las facultades discrecionales previstas en el Acuerdo. Es evidente que el Grupo Especial no debe realizar un nuevo examen de la situación. El Grupo Especial no debe realizar una determinación independiente *ex post* sobre la base de los argumentos expuestos por la parte reclamante. Su ámbito de actuación es más limitado.

4.64 La práctica reciente de los grupos especiales en relación con la aplicación de medidas de salvaguardia confirma este enfoque. En el asunto *Estados Unidos - Ropa interior*⁴² el Grupo Especial abordó también la cuestión de definir el ámbito y la norma de examen de su actuación. Se trataba de encontrar, sobre la base del artículo 11 del ESD, la manera de pasar entre Escila y Caribdis: entre la plena deferencia y el examen pormenorizado. El Grupo Especial consideró que un trato de plena deferencia en relación con la determinación nacional de existencia de daño no era compatible con la norma del artículo 11 del ESD y al mismo tiempo rechazó la idea de llevar a cabo un examen exhaustivo, como en el asunto "*Transformadores*".⁴³ En cambio, determinó que su función debía consistir en "evaluar objetivamente el examen realizado por la autoridad investigadora nacional", es decir, examinar "la compatibilidad de la determinación adoptada por una autoridad investigadora nacional que imponga una restricción con las disposiciones pertinentes de los instrumentos jurídicos pertinentes de la OMC" (párrafo 7.12).

4.65 Corea manifiesta que la misma norma de examinar la compatibilidad debería aplicarse también al Acuerdo sobre Salvaguardias. Puesto que el papel y las funciones de las salvaguardias son similares en los distintos acuerdos, la norma de examen definida y establecida por ese Grupo Especial también debería servir de orientación en este primer caso relativo al Acuerdo sobre Salvaguardias. Por consiguiente, el Grupo Especial ha de examinar si Corea se mantuvo dentro de los límites de sus facultades discrecionales y examinó sistemáticamente todos los hechos pertinentes que tenía ante sí en el momento de la investigación, y si presentó una explicación adecuada sobre la forma en que los hechos que tenía ante sí, en su totalidad, apoyaban la determinación.

4.66 Por último, el contenido de la carga de la prueba en el presente caso indica y define con más precisión cuál ha de ser la función del Grupo Especial. Mientras que en el asunto *Estados Unidos - Ropa interior* incumbía a los Estados Unidos demostrar el cumplimiento de las cláusulas de salvaguardia del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, puesto que se lo había invocado como una excepción, en el caso del Acuerdo sobre Salvaguardias la situación era distinta. En el presente asunto incumbe a la parte reclamante, las Comunidades Europeas, demostrar que la investigación realizada por la autoridad investigadora nacional no cumple los requisitos legales establecidos por el Acuerdo y sobrepasa el ámbito de las facultades discrecionales. Corresponde demostrar que Corea ha actuado de

⁴² WT/DS24/R, 8 de noviembre de 1996.

⁴³ *Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia* ("*Transformadores*"), IBDD 32S/58 (adoptado el 28 de julio de 1985).

manera incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y que, por consiguiente, ha infringido sus disposiciones.

4.67 Por consiguiente, la evaluación objetiva del Grupo Especial debe apoyarse en los hechos y argumentos expuestos por Corea y en los que han presentado las Comunidades Europeas. Sólo podría establecerse la existencia de una infracción en caso de que el Grupo Especial concluyese que los hechos, las cifras y los argumentos presentados por las Comunidades Europeas demuestran que Corea no ha presentado una justificación adecuada de la medida impuesta, es decir, una explicación adecuada de la manera en que los hechos invocados apoyan la determinación. En otras palabras, no sería apropiado que el Grupo Especial reemplazase con cifras y argumentos propios la determinación realizada por Corea.

4.68 Los argumentos expuestos por Corea en el presente caso corresponden se ajustan a esta norma de examen y se basan en la distribución de la carga de la prueba. No se trata de volver a justificar la medida impuesta. En cambio, los argumentos de Corea demuestran que las COMUNIDADES EUROPEAS no han presentado pruebas y argumentos sobre la base de los cuales el Grupo Especial podría llegar a la conclusión de que Corea se ha excedido en el ejercicio de las facultades discrecionales de que goza con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias y que, por consiguiente, ha actuado en forma incompatible con sus obligaciones dimanantes de las normas internacionales.

4.69 Corea observa asimismo que en la mayoría de las jurisdicciones se concede un amplio margen de flexibilidad a las autoridades investigadoras para realizar determinaciones de la existencia de daño después de haber examinado hechos económicos complejos. Por ejemplo, los tribunales de las Comunidades Europeas otorgan amplias facultades discrecionales a la Comisión Europea para dictar sentencia en asuntos de política económica y comercial de alcance igualmente general. Estos tribunales únicamente examinarán la apreciación de la Comisión sobre cuestiones fácticas complejas para determinar:

"si la Comisión sobrepasó los límites inherentes a su facultad de apreciación, mediante una desnaturalización de los hechos o un error manifiesto en su apreciación o a causa de una desviación de poder o de procedimiento."⁴⁴

4.70 No obstante, si las CE limitan sus argumentos a la calidad, profundidad y amplitud de la notificación y las consultas de Corea, y no solicitan que el Grupo Especial lleve a cabo un examen *de novo* de la investigación realizada por las autoridades competentes de Corea, entonces Corea considera que ha cumplido con creces las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.

b) Respuesta de las Comunidades Europeas

4.71 Las **Comunidades Europeas** presentan la respuesta siguiente a la argumentación de Corea:

4.72 Tanto las Comunidades Europeas como Corea están de acuerdo en que la norma apropiada es la establecida en el artículo 11 del ESD, es decir:

"una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos".

⁴⁴ Véase, por ejemplo, el Caso C-225/91 *Matra S.A. contra Comisión de las Comunidades Europeas* [1993] ECR-I-3203.

4.73 No obstante, las dos partes extraen conclusiones opuestas con respecto al significado de esta norma en el presente caso.

4.74 En su primera comunicación escrita, Corea llegaba a la conclusión de que esta norma significaba que era preciso examinar si Corea:

- a) había examinado todos los hechos pertinentes que tenía ante sí en el momento de la investigación; y
- b) había presentado una explicación adecuada de la forma en que los hechos que tenía ante sí, en su totalidad, apoyaban la determinación.

4.75 Corea considera que esta formulación significa que no era necesario investigar todos los hechos, sino que podía limitarse a investigar únicamente los "hechos que tenía ante sí" y que, incluso con respecto a estos hechos, sólo era necesario presentar una explicación "adecuada" de la forma en que estos hechos "en su totalidad" (es decir, considerados en general y no en particular) apoyaban su determinación. Al parecer, los Estados Unidos no extraen las mismas conclusiones que Corea sobre la base del mismo criterio, porque llegan a la conclusión de que normalmente es necesario examinar el conjunto de la rama de producción nacional definida y de que, si Corea no ha evaluado las pruebas pertinentes, su determinación representará una infracción del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.76 Es preciso rechazar la formulación expuesta *supra* porque del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y de los precedentes establecidos por los informes de los grupos especiales encargados de los asuntos *Estados Unidos - Camisas y blusas* y *Estados Unidos - Ropa interior*⁴⁵ se desprende que:

- la autoridad investigadora ha examinado y considerado "todos los hechos pertinentes" (y no se ha basado en los que "tenían ante sí");
- para llevar a cabo una determinación de existencia de daño grave con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias es necesario, como mínimo, demostrar que se ha analizado adecuadamente la pertinencia, o no pertinencia, de cada uno de los factores de determinación de la existencia de daño enumerados en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, a menos que se explique por qué razón se pueden descartar determinados factores. Si bien es cierto que ningún factor "considerado en forma aislada" puede ser suficiente para determinar la existencia de daño grave, ello no puede aducirse para justificar que no se hayan examinado todos los factores.

4.77 Posteriormente, Corea sostuvo que "por su propia función, las cláusulas de salvaguardia conceden a los gobiernos amplias facultades discrecionales para evaluar la situación y determinar la existencia de daño" y que los grupos especiales debían evaluar "la cuestión [...] con suficiente deferencia".

⁴⁵ Véase, informe del Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India* ("Estados Unidos - Camisas y blusas"), 6 de enero de 1997, WT/DS33/R; *Estados Unidos - Ropa interior*, WT/DS24/6, 8 de noviembre de 1996.

4.78 También se alega que en la mayoría de las jurisdicciones nacionales "se concede un amplio margen de flexibilidad a las autoridades investigadoras para realizar determinaciones de la existencia de daño después de haber examinado hechos complejos" e incluso se cita, para apoyar esta afirmación, un caso de ayuda de Estado sometido al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

4.79 Con respecto al primer argumento de Corea, las Comunidades Europeas respondieron que si bien en el marco del GATT de 1947 las medidas de salvaguardia que podían tener un carácter discrecional, como se demostró por el reducido número de diferencias planteadas, ese enfoque ya no era compatible con la OMC. En el Acuerdo sobre Salvaguardias se ha introducido la obligación de realizar una investigación exhaustiva como condición previa para la imposición de medidas y se ha excluido la posibilidad de recurrir a una compensación durante los tres primeros años cuando se considere que las medidas están en conformidad con este Acuerdo. Además, el sistema de la OMC se caracteriza por un mecanismo vinculante de solución de diferencias y es diferente del sistema del GATT porque no se basa en el principio de la diplomacia sino en el de la legalidad.

4.80 Las Comunidades Europeas no están de acuerdo en que la finalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias consistía en conceder facultades discrecionales más amplias los Miembros. El preámbulo del Acuerdo invalida esta opinión al recordar que el propósito de los Miembros consiste en reforzar las disciplinas del artículo XIX del GATT y restablecer el control multilateral sobre las salvaguardias.

4.81 Las Comunidades Europeas rechazan asimismo el intento de introducir normas de examen propias de determinadas jurisdicciones en el sistema de solución de diferencias de la OMC.

4.82 En primer lugar, este sistema y los sistemas nacionales de derecho administrativo tienen finalidades muy diferentes. El objetivo del sistema de la OMC no consiste en determinar si una autoridad investigadora ha desempeñado correctamente sus funciones, sino en determinar si los Miembros de la OMC han actuado conforme a sus derechos y obligaciones dimanantes de los Acuerdos de la Organización.

4.83 En segundo lugar, aun cuando algunos de los principios aplicados en las jurisdicciones de los Miembros fueran pertinentes, debería asignarse igual validez a las normas de todas las jurisdicciones y éstas son demasiado diferentes entre sí como para que puedan deducirse criterios útiles. Expresiones como "*de novo*" y "error manifiesto" tienen significaciones específicas, y a menudo distintas en los diferentes sistemas jurídicos y, por consiguiente, lo mejor sería evitarlas porque pueden dar pie a interpretaciones divergentes entre los Miembros.

4.84 En tercer lugar, la disposición de referencia es el artículo 11 del ESD, que establece como norma la evaluación objetiva de los hechos. Esta es la norma y la terminología que han de aplicar los grupos especiales.

4.85 En el presente caso, las Comunidades Europeas no impugnan los datos económicos básicos presentados por Corea, sino sólo la amplitud de esos datos y las conclusiones extraídas sobre la base de ellos. Las Comunidades Europeas sostienen que para efectuar la "evaluación objetiva de los hechos", a la que se hace referencia en el artículo 11 del ESD, no basta con verificar *cuáles han sido las conclusiones* de la autoridad investigadora, sino que también hay que examinar la *forma* en que ésta llegó a esas conclusiones, es decir, *su razonamiento*.

4.86 Las Comunidades Europeas recuerdan que en el informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto *Brasil - Leche en polvo* también se estableció que no es suficiente que una autoridad se remita a las pruebas que ha examinado y enuncie su conclusión. Como señaló ese Grupo Especial: "era obligación de la autoridad investigadora hacer una exposición razonada en la que se

aclarara la forma en que los elementos de hecho y argumentos en cuestión le habían llevado a la conclusión formulada".⁴⁶

c) Réplica de Corea:

4.87 **Corea** aduce los siguientes argumentos para refutar las alegaciones de las Comunidades Europeas:

4.88 En primer lugar, incumbe a las Comunidades Europeas, como parte reclamante que impugna una medida de salvaguardia impuesta en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, demostrar que sus alegaciones en contra de Corea son fundadas.

4.89 En segundo lugar, Corea reiteró su posición acerca de la norma de examen que debe aplicarse en el presente caso, ya expuesta en el párrafo 4.74 *supra*, y señaló que los Estados Unidos "están de acuerdo con las afirmaciones de Corea relativas a la norma de examen aplicable en los casos de imposición de medidas de salvaguardia".

4.90 En la segunda reunión del Grupo Especial con las partes, **Corea** expuso los siguientes argumentos adicionales sobre la cuestión de la norma de examen:

4.91 Sobre la base de los argumentos sobre la norma de examen que figuran en la segunda comunicación de las CE, Corea considera que las Comunidades Europeas:

- a) intentan poner en tela de juicio la calidad de la investigación realizada por las autoridades competentes de Corea; o bien
- b) confunden, en forma deliberada o involuntaria, la norma que el Grupo Especial debe aplicar al examinar la investigación de Corea con la norma aplicable a la autoridad investigadora de Corea.

4.92 Corea pide al Grupo Especial que llegue a la conclusión de que las Comunidades Europeas no pueden poner en tela de juicio la calidad de la investigación de las autoridades competentes de Corea una vez concluida la primera ronda de declaraciones orales. Esta petición se basa en que del hecho de que, como sostiene Corea, no se hayan formulado alegaciones en virtud del artículo 3 y del apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se desprende que durante esas actuaciones en ningún momento las Comunidades Europeas pusieron en tela de juicio la calidad de la investigación realizada por las autoridades competentes de Corea.

4.93 Corea manifiesta que las Comunidades Europeas confunden la norma de examen aplicable a las deliberaciones del Grupo Especial con la aplicable a la autoridad investigadora. Corea señala que se trata de dos conceptos distintos que requieren análisis diferentes.

4.94 Los argumentos de las CE intentan presentar una imagen confusa de una norma de examen que Corea ha formulado en términos sencillos.

⁴⁶ Véase, informe del Grupo Especial encargado del asunto *Brasil - Imposición de derechos compensatorios provisionales y definitivos a las importaciones de leche en polvo y algunos tipos de leche procedentes de la Comunidad Económica Europea* ("*Brasil - Leche en polvo*"), adoptado por el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias el 28 de abril de 1994, SCM/179, párrafo 286.

4.95 En primer lugar, las Comunidades Europeas sostienen que:

"Corea considera que esta formulación significa que no era necesario investigar todos los hechos y que podía limitarse a investigar únicamente "los hechos que tenía ante sí" y que, incluso con respecto a estos hechos, sólo era necesario presentar una explicación "adecuada" de la forma en que estos hechos, "en su totalidad" (es decir, considerados en general y no en particular) apoyaban su determinación."

4.96 Es preciso corregir este intento de tergiversar el argumento de Corea, para que quede constancia de ello. Es evidente que la norma de examen formulada por Corea no exime a su autoridad investigadora de llevar a cabo una investigación exhaustiva de los hechos. Con arreglo a esta norma, la autoridad investigadora debe examinar todos los hechos pertinentes que la investigación haya puesto de manifiesto sobre la base de las prescripciones establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias. El Informe de la AOI es un documento de 85 páginas en el que se exponen numerosas constataciones fácticas hechas por la OAI, así como el análisis que esta Oficina ha llevado a cabo para determinar si se ha causado daño grave a la rama de producción nacional y si este daño grave ha sido causado por el aumento de las importaciones. Este documento por sí solo debería ser suficiente para probar que las autoridades competentes de Corea han llevado a cabo una investigación exhaustiva del caso.

4.97 En segundo lugar, las Comunidades Europeas sostienen que Corea ha supuesto que la imposición de una medida de salvaguardia es "discrecional". Se trata de una interpretación totalmente errónea de la opinión de Corea sobre la naturaleza de las medidas de salvaguardia. Éstas sólo se pueden imponer sobre la base del Acuerdo sobre Salvaguardias y no en virtud de la facultad discrecional de una autoridad nacional. Lo esencial es que el objetivo básico de las salvaguardias impuestas sobre la base del Acuerdo sobre Salvaguardias consiste en permitir que los Miembros puedan recurrir a medidas de emergencia coyunturales. Tomando en cuenta este objetivo concreto, es necesario que un órgano de revisión tenga suficiente deferencia con la autoridad investigadora en relación con el análisis fáctico, jurídico y económico que ésta haya realizado.

4.98 En tercer lugar, las Comunidades Europeas hacen referencia a las actuaciones del Grupo Especial encargado del asunto *Brasil - Leche en polvo*, tanto para impugnar la formulación de la norma de examen por Corea como su cumplimiento del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4. Corea está de acuerdo con las declaraciones de ese Grupo Especial en relación con la naturaleza y la calidad del examen que debe llevar a cabo una autoridad investigadora y considera que en el presente caso las autoridades competentes de Corea han satisfecho esa norma.

4.99 De hecho, las actuaciones relativas al asunto *Brasil - Leche en polvo* indican que el Grupo Especial debería basarse en los documentos de las autoridades competentes de Corea para determinar si este país ha cumplido las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Para completar la información, las Comunidades Europeas también podrían haber remitido al presente Grupo Especial a sus propios argumentos sobre la norma de examen expuestos en el párrafo 32 del informe del Grupo Especial mencionado, donde se refirieron con aprobación a un pasaje del informe de otro Grupo Especial:

"El párrafo 335 del informe del Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Madera blanda*" decía que "el Grupo Especial estimó que, al examinar el curso de acción seguido por las autoridades de los Estados Unidos para determinar la existencia de pruebas suficientes para iniciar la investigación, el Grupo Especial no debía hacer un examen a partir de cero de las pruebas en que se habían basado las autoridades estadounidenses ni sustituir el juicio de aquéllas por el suyo en cuanto a la suficiencia de las pruebas concretas consideradas por dichas autoridades. Más bien, [...] exigía considerar si, sobre la base de las pruebas en que se habían fundado los

Estados Unidos en el momento de la iniciación, una persona razonable y sin prejuicios podía haber constatado que existían pruebas suficientes de subvención, daño y relación causal para justificar la incoación de la investigación."⁴⁷

4.100 No obstante, es evidente que, al hacer referencia a ese Grupo Especial, las Comunidades Europeas dan por supuesto que los análisis realizados por las autoridades coreanas y por las autoridades brasileñas son de la misma calidad y naturaleza. La referencia comparativa de las Comunidades Europeas a un documento de dos páginas⁴⁸, que contiene tres párrafos de análisis, redundante en desmedro de las constataciones y los análisis basados en razonamientos rigurosos que figuran en las 85 páginas del Informe de la OAI y en las 17 páginas de la notificación presentada el 1º de abril.

4.101 Además, la referencia de las Comunidades Europeas al informe del Grupo Especial encargado del asunto *Brasil - Leche en polvo* es engañosa. En aras de la brevedad, Corea sólo señaló dos diferencias importantes entre el asunto del Brasil y el presente caso, porque indican con claridad que no se puede hacer ninguna comparación significativa entre ambos:

- a) el Grupo Especial constató que el Brasil no había llevado a cabo ninguna investigación antes de imponer un derecho compensatorio provisional y, por consiguiente, no podía determinar que se daban los elementos pertinentes necesarios para la imposición de un derecho;
- b) el Grupo Especial constató que, si bien se había pedido al Brasil que al establecer la existencia de daño importante examinara ciertos criterios para determinar la existencia de daño, en los documentos publicados por ese país sólo se había hecho referencia a uno de esos factores.

4.102 En cuarto lugar, las Comunidades Europeas examinan los argumentos de Corea relativos al grado de deferencia previsto en los procedimientos nacionales de examen. Sin embargo, las CE no han comprendido, o no han tenido en cuenta, la cuestión fundamental a la que se refiere Corea. Cuando indica que varios sistemas judiciales, incluidos los de la Unión Europea y los Estados Unidos, confieren a las autoridades nacionales un amplio margen de facultades discrecionales para llevar a cabo análisis económicos detallados, Corea no solicita al Grupo Especial que aplique ninguna definición o disposición jurídica específica. Corea no se refiere al grado concreto de deferencia previsto, sino al mero hecho de que los tribunales actúan con deferencia al revisar complejos análisis fácticos, jurídicos y económicos.⁴⁹

⁴⁷ Véase, *Brasil - Imposición de derechos compensatorios provisionales y definitivos a las importaciones de leche en polvo y de algunos tipos de leche procedentes de la Comunidad Económica Europea*, 28 de abril de 1994 (SCM/179).

⁴⁸ Véase, Prueba documental Corea-17.

⁴⁹ Corea señala una vez más que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas aplica un trato de extrema diferencia a la Comisión y al Consejo de Ministros, y remite al Grupo Especial, por ejemplo, al caso *SAM Schiffahrt* ([1997] ECR I-4475), donde el Tribunal observó lo siguiente:

"23. Es jurisprudencia reiterada que, al confiar al Consejo la tarea de establecer una política común de transportes, el Tratado le confiere una amplia facultad normativa por lo que respecta a la adopción de las correspondientes normas comunes (sentencia de 28 de noviembre de [1978], Schumalla, 97/78, REC. E. 2311, apartado 4).

d) Réplica de las Comunidades Europeas

4.103 En la segunda reunión del Grupo Especial con las partes, las **Comunidades Europeas** expusieron los argumentos siguientes:

4.104 Las Comunidades Europeas no piden al Grupo Especial que lleve a cabo una nueva investigación, sino sólo que examine la investigación realizada para determinar si ha sido exhaustiva y correcta, y que verifique la validez y la compatibilidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias del razonamiento de Corea al imponer la medida. Al aplicar esta norma de examen, las Comunidades Europeas sostienen que Corea no ha investigado todos los factores pertinentes para la determinación de la existencia de daño indicados en el párrafo 2 del artículo 4 y ha extraído conclusiones erróneas sobre la base de los hechos que ha determinado. En particular, Corea no ha investigado hechos relativos a las ganancias y el empleo en la mayor parte de la rama de producción nacional, las granjas lecheras, y su análisis de la relación de causalidad está exento de toda validez por el hecho de que Corea no ha tenido en cuenta la protección de que gozan las granjas lecheras y ha hecho caso omiso deliberadamente de las repercusiones del "escándalo de la leche adulterada" en el consumo de leche líquida normal, incurriendo en un círculo vicioso.

4.105 La defensa de Corea ha consistido, en general, en aducir que no podía investigar algunos factores pertinentes para la determinación de daño por falta de datos. A este respecto, las Comunidades Europeas desean formular dos observaciones: en primer lugar, Corea debería haber obtenido los datos pertinentes. Con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias, es necesario investigar (como mínimo) todos los factores pertinentes para la determinación de daño enumerados en el párrafo 2 del artículo 4; en segundo lugar, Corea no puede invocar como defensa el hecho de que no haya realizado la investigación pertinente.

4.106 En segundo término Corea ha aducido en su defensa que no podía reunir los datos porque eran muy numerosos o demasiado complejos. Por ejemplo, sostiene que hay 20.000 granjas lecheras y que hubiese resultado imposible investigar los precios de transacción en todos los casos. Las Comunidades Europeas consideran que el hecho de que sea difícil obtener información precisa no significa que no se deba tratar de hacer una estimación. Por ejemplo, es difícil determinar con precisión los perjuicios sufridos por una persona como consecuencia de un daño corporal, pero no por ello los jueces desestiman las demandas de indemnización por daños y perjuicios.

24. Al controlar el ejercicio de una competencia de este tipo, el Juez no puede sustituir la apreciación del legislador comunitario por la suya, sino que debe limitarse a examinar si no adolece de error manifiesto o de desviación de poder o si la autoridad de que se trata no ha sobrepasado manifiestamente los límites de su facultad de apreciación (véanse, en especial, las sentencias de 29 de febrero de 1996, Comisión/Consejo, C-122/94, REC. página I-881, apartado 18; de 12 de noviembre de 1996 Reino Unido/Consejo C-84/94, REC. página I-5755, apartado 58, y de 14 de enero de 1997, España/Comisión, C-169/95, REC. página I-135, apartado 34).

25. Además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, cuando la aplicación por parte del Consejo de una política común implica, como ocurre en presente asunto, la necesidad de evaluar una situación económica compleja, la facultad discrecional de que dispone no se aplica exclusivamente a la naturaleza y al alcance de las disposiciones que haya que adoptar, sino también, en cierta medida, a la comprobación de los datos de base, en particular, en el sentido de que el Consejo puede basarse, en su caso, en comprobaciones globales (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de julio de 1979, Italia/Consejo 166/78, REC. página 2575, apartado 14, y de 29 de octubre de 1980 Roquette Frères/Consejo 138/79, REC. página 3333, apartado 25)."

2. ¿Cuál es la documentación apropiada que debe examinar el Grupo Especial al evaluar el análisis realizado durante la investigación?

4.107 En la primera comunicación de las Comunidades Europeas los argumentos relativos al incumplimiento por Corea de sus obligaciones dimanantes de los artículos 2 y 4⁵⁰ del Acuerdo sobre Salvaguardias se basaron en las notificaciones que Corea había presentado al Comité de Salvaguardias. El Grupo Especial preguntó entonces a las partes qué documento o documentos debía examinar el Grupo Especial como prueba de la información que las autoridades competentes de Corea habían utilizado y del análisis que habían realizado para determinar que debía imponerse una medida de salvaguardia.⁵¹

a) Respuesta de las Comunidades Europeas

4.108 En respuesta a la pregunta del Grupo Especial, las **Comunidades Europeas** expusieron el argumento siguiente:

4.109 Un procedimiento relativo a medidas de salvaguardia debe llevarse a cabo con arreglo a procedimientos abiertos y transparentes que respeten el derecho de defensa de las partes, que son los agentes económicos interesados. A tal efecto, el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece la obligación de publicar un informe "en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que [las autoridades competentes] hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".

4.110 Sin embargo, el ámbito adecuado para que los Miembros de la OMC analicen la compatibilidad de las medidas de salvaguardia con el Acuerdo sobre Salvaguardias no son las autoridades investigadoras o los tribunales nacionales, sino las consultas y el mecanismo de solución de diferencias de la OMC. En consecuencia, las Comunidades Europeas consideran que toda la información debe figurar, o al menos mencionarse, en las notificaciones. A este respecto, observa que, con arreglo al párrafo 2 del artículo 12, los Miembros deben incluir en sus notificaciones "toda la información pertinente". Si bien esta información se puede presentar en forma resumida, debe abarcar todas las cuestiones y debe hacer clara referencia a la fuente que puede consultarse para obtener información más detallada. Sólo de esta manera se pueden cumplir los objetivos del artículo 12.

b) Respuesta de Corea

4.111 En respuesta a la pregunta del Grupo Especial, **Corea** expuso los argumentos siguientes:

4.112 El procedimiento administrativo de Corea para la imposición de una medida de salvaguardia abarca una serie de etapas.⁵²

4.113 En primer lugar, una o varias partes interesadas presentan una solicitud a la CCEC. La CCEC examina la solicitud para determinar si el solicitante está debidamente legitimado con arreglo a los artículos 32, 33 y 40 de la Ley de Comercio Exterior y los artículos 64, 65, 66 y 76 del Decreto de Aplicación de esta Ley.

⁵⁰ El Grupo Especial señala que estos dos artículos se refieren, respectivamente, a las condiciones para aplicar una medida de salvaguardia y a la determinación de la existencia de daño grave o de amenaza de daño grave, necesaria para imponer una medida de esa naturaleza.

⁵¹ El Grupo Especial recuerda que la pregunta era la siguiente: "¿Dónde debe figurar la información que la autoridad nacional de Corea ha utilizado y el análisis que ha realizado para determinar que debía aplicarse una medida de salvaguardia?"

⁵² Véase, Prueba documental Corea-12.

4.114 En segundo lugar, la CCEC determina si existe una presunción *prima facie* para decidir la iniciación de una investigación sobre la existencia de daño para la rama de producción. Al adoptar la Determinación de Iniciar una Investigación, la CCEC publica un Aviso Público de Investigación en el Boletín Oficial de Corea (*Kwanbo*), que contiene un resumen de la determinación de incoar la investigación. En el Aviso también se indican aspectos concretos de la investigación que ha de realizarse, así como los plazos previstos para las diferentes etapas e información detallada sobre contactos que ha de establecer la CCEC. Al iniciarse la investigación se envía inmediatamente una notificación al Comité de Salvaguardias de la OMC, en forma de un aviso cuyo texto responde a las prescripciones en materia de notificación que figuran en el documento G/SG/N/6.

4.115 En el presente caso, la CCEC adoptó la Determinación de Iniciar una Investigación el 17 de mayo de 1996 (véase Prueba documental Corea-3).⁵³ El Aviso Público de Iniciación, que, de hecho, es un resumen de la Determinación (Prueba documental Corea-3) se publicó en *Kwanbo* el 28 de mayo de 1996 (véase Prueba documental Corea-4) y en él se basó la notificación al Comité de Salvaguardias de la OMC (G/SG/N/6/KOR/2, 1º de julio de 1996).

4.116 En tercer lugar, la CCEC crea un equipo de investigación dirigido, por lo general, por un funcionario de la Oficina de Administración e Investigación ("OAI"). Este equipo lleva a cabo la investigación y se encarga de formular los cuestionarios, realizar las visitas de verificación y redactar el informe provisional.

4.117 En cuarto lugar, antes de ultimar el informe de la investigación, la OAI celebra una audiencia pública en la que se analizan con todas las partes interesadas presentes las constataciones que figuran en el informe de la investigación. Las partes interesadas tienen acceso a ejemplares del informe provisional de la OAI con anterioridad a la celebración de la audiencia, de manera que antes de ultimar el informe de la investigación la OAI puede tomar en cuenta las observaciones y los comentarios que las partes interesadas expresan en la audiencia pública. Para garantizar un máximo de transparencia en este procedimiento, la fecha de la audiencia pública se anuncia en *Kwanbo*.

4.118 En el presente caso, el Aviso de Audiencia Pública se publicó en *Kwanbo* el 25 de julio de 1996 (véase Prueba documental Corea-13). La CCEC puso a disposición de las partes interesadas ejemplares del informe provisional a partir del 12 de agosto de 1996. La Audiencia Pública se celebró el 20 de agosto de 1996.

4.119 En quinto lugar, sobre la base de la información facilitada en esa etapa intermedia, la OAI completa el informe para su aprobación definitiva por los miembros de la CCEC. El informe abarca un análisis detallado de:

- a) el producto objeto de investigación;
- b) la rama de producción nacional;
- c) productos similares o directamente competidores;
- d) aumentos en el nivel de las importaciones;
- e) amenaza o existencia de daño grave para la rama de producción nacional;
- f) la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la existencia de daño grave.

⁵³ Corea señaló que las palabras "Public Notice of" debían suprimirse en el encabezamiento de Prueba documental Corea-3. El texto de la Determinación no se publicó en el Boletín Oficial de Corea.

4.120 La CCEC analiza el caso para determinar la existencia de daño (con inclusión de la relación de causalidad) sobre la base del informe de la investigación que le ha presentado la OAI. La determinación, negativa o positiva, de la existencia de daño por la CCEC se publica en *Kwanbo* junto con un resumen del resultado de la investigación, la decisión relativa al daño, los plazos para las etapas ulteriores del procedimiento y otras informaciones de carácter administrativo. Cuando la CCEC emite su determinación relativa al daño, se envía inmediatamente una notificación al Comité de Salvaguardias de la OMC, en forma de un aviso cuyo texto responde a las prescripciones establecidas en el documento G/SG/N/8. Es importante señalar que, si la CCEC hace una determinación negativa sobre la existencia de daño sobre la base de consideraciones relativas al aumento de las importaciones, el daño grave o la relación de causalidad, la reclamación se desestima sin posibilidades de apelación.

4.121 En el presente caso, el Informe de la OAI se completó el 23 de octubre de 1996 y el 11 de noviembre de 1996 se publicó un Aviso en *Kwanbo* (véase Prueba documental Corea-7).⁵⁴ Sobre la base del Informe de la OAI se elaboró la notificación enviada al Comité de Salvaguardias de la OMC el 2 de diciembre de 1996 y publicada por la OMC el 6 de diciembre de 1996 (G/SG/N/8/KOR/1).⁵⁵ En esta notificación se señaló lo siguiente:

"La Comisión de Comercio Exterior de Corea no ha adoptado todavía la decisión de aplicar una medida de salvaguardia. Por tanto, no hay información sobre tal medida en este momento. La Comisión de Comercio Exterior de Corea recomendará al Ministro correspondiente una medida correctiva apropiada en los 45 días siguientes a la determinación de existencia de daño."

4.122 En sexto lugar, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 34 de la Ley de Comercio Exterior y los artículos 71, 72 y 76 del Decreto de Aplicación de esta Ley, los miembros de la CCEC examinan el Informe de la OAI y adoptan una decisión sobre las medidas correctivas apropiadas cuya aplicación recomiendan al Ministro correspondiente.⁵⁶

4.123 En el presente caso, los miembros de la CCEC adoptaron una decisión sobre la medida correctiva, a saber, el contingente, el 2 de diciembre de 1996 y la recomendaron para su examen al Ministro de Agricultura y Silvicultura el 6 de diciembre de 1996.

4.124 En séptimo lugar, teniendo en cuenta el resultado de las "consultas previas" previstas en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Ministro competente adopta una decisión relativa a la medida correctiva pertinente. En caso de que el Ministro utilice algún argumento adicional que no figure en el Informe de la OAI, este argumento se expone en el Aviso pertinente. No obstante, si no se utiliza ningún argumento adicional, la determinación del Ministro incorpora todos los elementos pertinentes del Informe de la OAI.

4.125 En el presente caso, Corea envió otra notificación al Comité de Salvaguardias el 21 de enero de 1997, que se publicó el 27 de enero de 1997 con la signatura G/SG/N/10/KOR/1. En esta notificación se declaró lo siguiente:

⁵⁴ Por lo general, se tarda de dos a tres semanas en preparar un aviso en cooperación con el Ministerio de Administración, encargado de la publicación de *Kwanbo*.

⁵⁵ La notificación de la CCEC tardó aproximadamente un mes en llegar a la OMC por vía diplomática.

⁵⁶ La recomendación de la CCEC sobre la aplicación de medidas correctivas no se hace pública por tratarse únicamente de una recomendación sin efectos legales, que puede ser modificada por el Ministro correspondiente.

"De conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la República de Corea consultará con los Miembros que tengan un interés sustancial en los productos afectados por la medida de salvaguardia, con objeto de proporcionar más información. Una delegación de Corea permanecerá en Ginebra durante la semana que comienza el 3 de febrero de 1997 para reunirse con dichos Miembros, antes de tomar una decisión final acerca de la medida para la semana que empieza el 24 de febrero de 1997."

4.126 Además, en la carta que acompañó la notificación, Corea se reservó el derecho de enviar otras comunicaciones al Comité en relación con la imposición de medidas correctivas.

4.127 Por otra parte, el 31 de enero de 1997 Corea presentó una notificación al Comité de Salvaguardias, relativa a la aplicación de la medida de salvaguardia propuesta a los países en desarrollo. Esta notificación se envió de conformidad con lo establecido en la nota de pie de página 2 al artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias (véase G/SG/N/11/KOR/1, 21 de febrero de 1997, y Prueba documental CE-8).

4.128 El Ministro de Agricultura y Silvicultura adoptó su decisión el 1º de marzo de 1997 y el 7 de marzo de 1997 se publicó en *Kwanbo* un Aviso relativo a esta decisión (véase Prueba documental Corea-9).

4.129 El 24 de marzo de 1997 Corea envió al Comité de Salvaguardias un addendum al documento G/SG/N/10/KOR/1 (G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1), que se distribuyó el 1º de abril de 1997.

4.130 Por consiguiente, Corea llega a la conclusión de que la información utilizada y el análisis realizado figuran en la documentación relativa a las siete etapas enumeradas *supra*, con inclusión, en su caso, de toda información adicional incluida en las notificaciones enviadas al Comité de Salvaguardias. Si bien es posible llegar a la conclusión de que el Informe de la OAI constituye la base fundamental de la determinación de Corea, debe quedar claro que la CCEC y el Ministro competente son conjuntamente las "autoridades competentes" y que toda decisión de imponer una medida de salvaguardia debe tener en cuenta las consultas previas. Por tanto, en respuesta a la pregunta del Grupo Especial sobre la documentación en la que figura "la información que la autoridad nacional de Corea ha utilizado y el análisis que ha realizado para determinar la medida de salvaguardia", Corea considera que cualquier "información utilizada" o "análisis realizado" en cualquier momento posterior a la publicación del Informe de la OAI y anterior a la decisión final del Ministro de aplicar medidas correctivas también es pertinente y debe considerarse como parte de esa decisión.

c) Comunicación de las Comunidades Europeas

4.131 En su segunda comunicación las **Comunidades Europeas** expusieron los argumentos adicionales siguientes:

4.132 Las Comunidades Europeas han fundamentado sus argumentos para demostrar que la medida de Corea era incompatible con el artículo XIX del GATT y con varias disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Para llegar a esa conclusión, las Comunidades Europeas se basaron en la notificación que Corea dirigió al Comité de Salvaguardias el 1º abril de 1997, porque deseaban tener en cuenta todos los hechos y argumentos en que se habían basado las autoridades de Corea para adoptar su decisión final. Las Comunidades Europeas consideraron que todos esos hechos y argumentos se reflejaban, al menos en forma resumida, en la notificación del 1º de abril habida cuenta de las obligaciones multilaterales de Corea y contenían las referencias apropiadas a los pasajes pertinentes de otras determinaciones de sus autoridades competentes. Aun cuando las Comunidades Europeas estaban dispuestas a aceptar la notificación del 1º de abril de 1997 como fuente definitiva

que fundamentaba la determinación de Corea, incluso este último documento no podía superar un examen detenido.

4.133 Las Comunidades Europeas manifiestan que, en todo caso, no se llega a otro resultado examinando los documentos que Corea califica como su "determinación final" o la determinación de existencia de daño por la CCEC. De hecho, antes de que se publicase la notificación del 1º de abril, en el curso de sus consultas con Corea, las Comunidades Europeas ya pusieron en tela de juicio la compatibilidad con las normas de la OMC de las medidas que Corea se proponía imponer.

4.134 Esta impugnación se basó en la información disponible en esa etapa, que no incluía la notificación del 1º de abril, sino más bien la información facilitada en los documentos y las explicaciones que Corea había presentado.

4.135 Las Comunidades Europeas consideran, además, que su posición en cuanto a la fuente apropiada de la información utilizada y el análisis realizado por las autoridades de Corea se ve confirmada por las respuestas de ese país a las preguntas del Grupo Especial.

4.136 En su respuesta a la pregunta pertinente del Grupo Especial, Corea describió las distintas etapas del procedimiento que condujo a la imposición de la medida de salvaguardia objeto de la presente diferencia. Al describir ese proceso, Corea se refirió, entre otras cosas, a varios documentos preparados por sus autoridades competentes. También señaló que, con arreglo a su procedimiento, se pueden formular observaciones sobre estos documentos y que, sobre la base de esas observaciones, los documentos pueden modificarse durante todo el proceso que culmina con el proyecto de determinación final.

4.137 Además, la propia Corea reconoce que el documento final en su procedimiento fue el "Aviso" publicado el 7 de marzo de 1997 (presentado como Prueba documental Corea-9).

4.138 Sin duda, ese documento no es "detallado" conforme a lo previsto en el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni en forma directa, es decir, por la información que contiene, ni por referencia, es decir, por los documentos que puede citar.

4.139 En particular, el Aviso publicado el 7 de marzo, con posterioridad a las consultas bilaterales celebradas con las Comunidades Europeas, no contiene referencia alguna a la información y las cuestiones planteadas en esas consultas. Por consiguiente, si el Aviso publicado el 7 de marzo y otros posibles documentos publicados con anterioridad son las fuentes pertinentes, cabe afirmar que Corea hizo caso omiso, entre otras cosas, de la información facilitada en las consultas sin dar ninguna justificación. En cambio, la notificación del 1º de abril toma en cuenta algunas de las objeciones planteadas en las consultas por las Comunidades Europeas.

4.140 En consecuencia, las Comunidades Europeas consideran que su decisión de basarse en la notificación publicada el 1º de abril era más favorable a Corea.

4.141 La propia Corea reconoce que su notificación del 1º de abril obedeció al propósito de informar a los Miembros de la OMC sobre los detalles de las medidas correctivas y tuvo por objeto presentar un resumen del "Informe de la OAI" y de las "constataciones adicionales" basadas en las consultas previas. Por consiguiente, la notificación del 1º de abril es el único documento en el que figuran esas "constataciones adicionales".

C. RECLAMACIÓN DE CONFORMIDAD CON EL APARTADO a) DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT

a) Reclamación de las Comunidades Europeas

4.142 Las **Comunidades Europeas** alegan que Corea ha infringido el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT al no examinar si las tendencias de las importaciones de los productos objeto de la investigación eran consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias. Las Comunidades Europeas presentaron los siguientes argumentos en apoyo de su alegación:

4.143 El apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT dispone:

"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 este daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión". (cursivas añadidas)

4.144 Del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX se deduce claramente que para autorizar la imposición de una medida de salvaguardia no hay que tener en cuenta cualquier aumento de las importaciones sino únicamente los que obedecen tanto a "la evolución imprevista de las circunstancias" como al cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del GATT, incluso la liberalización arancelaria prevista en las listas de concesiones de las partes.

4.145 En el artículo XIX del GATT se mencionan las concesiones arancelarias y otras obligaciones como un elemento complementario de la "evolución imprevista de las circunstancias", por tanto, se deduce necesariamente que la liberalización no puede constituir de por sí esa evolución imprevista de las circunstancias.⁵⁷ En caso contrario, un Miembro de la OMC estaría autorizado a retirar incluso los beneficios que se había comprometido a otorgar, por ejemplo, mediante la concertación de compromisos arancelarios en cuanto tales beneficios se concretasen. Esa práctica no se ajustaría a una interpretación de buena fe de la disposición, ni a los objetivos de liberalización que promueve el GATT y el Acuerdo sobre la OMC en su conjunto. De todos modos, un aumento de las importaciones, de la magnitud considerada en el presente caso, como resultado de las concesiones arancelarias acordadas para las PLDP no puede considerarse "imprevisto" en el sentido del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX.

4.146 Las Comunidades Europeas sostienen que al no examinar si el aumento de las importaciones de mezclas de leche en polvo y de preparaciones alimenticias a base de leche era consecuencia de "la evolución imprevista de las circunstancias", Corea infringió las obligaciones que le incumben en virtud del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT.

b) Respuesta de Corea

4.147 Corea alegó lo siguiente en respuesta a los argumentos de las CE:

⁵⁷ Este argumento refleja asimismo un supuesto generalmente aceptado de la teoría económica, es decir, que la protección arancelaria puede calcularse por anticipado aplicando fórmulas específicas: véase B. Hoekman, M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System*, Oxford, 1995, páginas 88, 93.

4.148 Tras las infructuosas negociaciones mantenidas durante la Ronda de Tokio y tras años de negociaciones durante la Ronda Uruguay, los Miembros de la OMC concluyeron finalmente el Acuerdo sobre Salvaguardias. Su objetivo era establecer un sistema de normas ponderado completo y definitivo para la imposición de medidas de salvaguardia que consiguiera mantener un delicado equilibrio entre los distintos intereses de los diferentes grupos interesados. El artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias dice explícitamente que dicho Acuerdo "establece normas para la aplicación de medidas de salvaguardia". El artículo 1 no dispone que a este respecto deban aplicarse también otras normas o normas complementarias estipuladas en el artículo XIX del Acuerdo General.⁵⁸ Por consiguiente, Corea estima que el texto de los Acuerdos respalda la interpretación de que las normas establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias son actualmente las únicas que deben respetarse al aplicar una medida de salvaguardia.⁵⁹ Sin perjuicio para la posición de Corea, que ha cumplido todas sus obligaciones internacionales al aplicar la medida de salvaguardia en cuestión, este país solicita respetuosamente al Grupo Especial que examine este caso de conformidad con la interpretación de Corea.

c) Argumentos complementarios presentados por las Comunidades Europeas en la primera reunión del Grupo Especial con las partes

4.149 Las **Comunidades Europeas** alegaron lo siguiente en respuesta al argumento de Corea:

4.150 Corea se ha basado en una cita muy selectiva -e interpolada- del artículo 1, según la cual, de esa manera, el texto del artículo 1, que dice "El presente Acuerdo establece normas para la aplicación de medidas de salvaguardia, entendiéndose por éstas las medidas previstas en el artículo XIX del GATT", se convierte en "El presente Acuerdo establece las normas para la aplicación de medidas de salvaguardia", y es muy revelador que se deje de lado el resto de la disposición. (subrayado añadido)

4.151 Con este argumento Corea simplemente rehusa enfrentarse al hecho de que el GATT se incorporó en su totalidad al sistema de la OMC. Desde el origen del nuevo sistema de la OMC los grupos especiales han reconocido que la fragmentación del sistema multilateral de comercio resultante de la coexistencia independiente del GATT de 1947 y de los denominados "acuerdos conexos" ha finalizado definitivamente.⁶⁰ En fecha más reciente el Órgano de Apelación encargado del asunto *Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México*⁶¹ dejó claro, respecto de las disposiciones de solución de diferencias, que:

"sólo podrá llegarse a la conclusión de que una disposición especial adicional *prevalece* sobre una disposición del ESD en el supuesto de que el cumplimiento de una disposición lleve aparejada la vulneración de la otra, es decir en caso de *conflicto* entre ellas". "Sólo deben *prevalecer* esas disposiciones en caso de que *no sea posible*

⁵⁸ En contra de lo dispuesto en el artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el artículo 10 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias dice que "los Miembros tomarán todas las medidas necesarias para que la imposición de un derecho compensatorio [...] esté en conformidad con las disposiciones del artículo VI del GATT y con los términos del presente Acuerdo.

⁵⁹ Según lo dispuesto en la Nota general interpretativa al Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC, en caso de conflicto, las normas del Acuerdo sobre Salvaguardias deben prevalecer respecto de las normas del artículo XIX del GATT.

⁶⁰ Véase el Informe del Grupo Especial encargado del caso *Brasil - Coco desecado*, WT/DS22/R, 17 de octubre de 1996, párrafos 227, 242.

⁶¹ WT/DS60/AB/R, 2 de noviembre de 1998.

considerar que las disposiciones del ESD, de una parte, y las normas y procedimientos especiales y adicionales, de otra, *se complementan* recíprocamente." (Las cursivas figuran en el original)

4.152 La Nota interpretativa al Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC dispone, precisamente en esos mismos términos, que: "En caso de *conflicto* entre una disposición del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y una disposición de otro Acuerdo incluido en el Anexo 1A [...], *prevalecerá*, en el grado en que haya *conflicto*, la disposición del otro acuerdo." (las cursivas son añadidas)

4.153 Las Comunidades Europeas no comprenden cómo puede afirmarse que el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX, en la medida en que dispone que el aumento de las importaciones debe ser consecuencia de "la evolución imprevista de las circunstancias", esté en conflicto con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Es evidente que los redactores del artículo XIX percibieron también la dificultad ya que estipularon la aplicación conjunta de esas prescripciones.

4.154 Además, está claro que el Acuerdo sobre Salvaguardias no tiene el propósito de dejar sin efecto el artículo XIX sino que tiene por objeto "aclarar y reforzar las disciplinas del GATT, y concretamente las de su artículo XIX [...]" de restablecer el control multilateral sobre las salvaguardias y de suprimir las medidas que escapen a tal control" y reconoce que "a estos efectos, se requiere un acuerdo global aplicable a todos los Miembros y basado en los principios fundamentales del GATT". (el subrayado figura en el original)

4.155 En respuesta a una petición del Grupo Especial⁶², las **Comunidades Europeas** dieron aclaraciones sobre sus argumentos:

4.156 Las Comunidades Europeas consideran que la prescripción del artículo XIX, de que las medidas de salvaguardia sólo pueden adoptarse como consecuencia de "la evolución imprevista de las circunstancias", sigue siendo aplicable aunque no se repita en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.157 El artículo 1 de ese Acuerdo dice "el presente Acuerdo establece normas para la aplicación de medidas de salvaguardia, entendiéndose por éstas las medidas previstas en el artículo XIX del GATT".

4.158 Es evidente que no se previó que el Acuerdo sobre Salvaguardias fuera el único instrumento en materia de normas de salvaguardia, ya que en esta disposición se omite el artículo determinado antes de la palabra "normas".

4.159 Es cierto que el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias no reitera la prescripción referente a la evolución imprevista de las circunstancias, pero esto puede explicarse porque el propósito de ese Acuerdo es prever procedimientos para las investigaciones. A diferencia de la información sobre el aumento de las importaciones, la relativa a otras condiciones, por ejemplo la existencia de daño, y la causalidad, así como la evolución imprevista de las circunstancias obra en poder de los gobiernos y no requiere una investigación en la que deban participar agentes económicos. Cabe señalar que la prescripción de que el aumento de las importaciones sea consecuencia de la liberalización del comercio tampoco se menciona en el Acuerdo sobre Salvaguardias (la liberalización es también un asunto del que los gobiernos tienen conocimiento). Ambos factores existen, o no, y no es preciso realizar una investigación para saberlo. Como se indica específicamente en el preámbulo, la finalidad

⁶² El Grupo Especial recuerda que la petición era: "Sírvanse comentar y analizar la relación jurídica entre las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y las del artículo XIX del GATT, en particular en lo que respecta a 'la evolución imprevista de las circunstancias'."

del Acuerdo sobre Salvaguardias era aclarar y reforzar las disciplinas del artículo XIX del GATT. Las partes contratantes no consideraron necesario aclarar y reforzar las prescripciones relativas a la evolución imprevista de las circunstancias ni a las consecuencias de la liberalización del comercio.

4.160 El apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone explícitamente que una medida de salvaguardia debe aplicarse de conformidad con el artículo XIX del GATT y con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Esto obedece concretamente a que tanto el GATT como el Acuerdo sobre Salvaguardias figuran ambos en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC, y la Nota interpretativa general al Acuerdo sobre la OMC prevé que las disposiciones de un Acuerdo, por ejemplo el Acuerdo sobre Salvaguardias, prevalecerán respecto del GATT en caso de *conflicto* y en el grado en que haya conflicto. Las Comunidades Europeas estiman que no existe ningún conflicto entre el artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.161 Las **Comunidades Europeas**, en respuesta a la petición del Grupo Especial de que aclarara su interpretación del caso *Brasil - Coco desecado* citado en el párrafo 4.151 *supra*, dijeron lo siguiente:

4.162 En respuesta a la posición adoptada por Corea sobre la cuestión de la "legislación aplicable" las Comunidades Europeas se refirieron al asunto *Brasil - Coco desecado*. Corea sostuvo que "las normas del Acuerdo sobre Salvaguardias son actualmente las únicas que deben aplicarse al imponer una medida de salvaguardia", excluyendo lo dispuesto en el artículo XIX del GATT porque el artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias no estipula que deba aplicarse también una norma distinta o complementaria de conformidad con el artículo XIX del GATT.

4.163 Las Comunidades Europeas no están de acuerdo con Corea y estiman que el Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Brasil - Coco desecado*, refrendado por el Órgano de Apelación, respalda su opinión de que no es necesaria una disposición explícita de esa índole sino que más bien el GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias:

"Constituyen un conjunto inseparable de derechos y disciplinas que deben ser considerados conjuntamente."⁶³

4.164 El Grupo Especial encargado del asunto *Brasil - Coco desecado* también afirmó:

"El artículo VI del GATT y el Acuerdo sobre Subvenciones establecen entre los Miembros de la OMC un conjunto nuevo y distinto de derechos y obligaciones en relación con la aplicación de derechos compensatorios [...] los Acuerdos sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias no se limitan a imponer obligaciones adicionales sustantivas y de procedimiento a quienes apliquen medidas compensatorias, sino que esos Acuerdos, conjuntamente con el artículo VI, definen, aclaran y en algunos casos modifican el conjunto global de derechos y obligaciones de quienes recurran a la aplicación de esas medidas."⁶⁴

4.165 Las Comunidades Europeas están de acuerdo con la conclusión que los Estados Unidos extrajeron de este texto, es decir, que el "nuevo conjunto" compuesto por el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT es distinto del artículo XIX del GATT de 1947.

⁶³ Párrafo 227 del Informe del Grupo Especial, citado en la página 16 del Informe del Órgano de Apelación (subrayado añadido). El Grupo Especial, en el párrafo 257 de su Informe, llegó a la conclusión de que era imposible aplicar el Acuerdo sobre Subvenciones independientemente del artículo VI del GATT.

⁶⁴ Párrafo 246 del Informe del Grupo Especial; página 19 del Informe del Órgano de Apelación (el subrayado figura en el original).

4.166 No obstante, las Comunidades Europeas discrepan respecto de la conclusión complementaria a la que llegaron los Estados Unidos, como terceros en esta diferencia, de que tras la entrada en vigor del Acuerdo sobre Salvaguardias "las disposiciones del artículo XIX *que siguen en vigor* se incorporan al Acuerdo sobre Salvaguardias", y de que ya no es aplicable la prescripción de que el aumento de las importaciones debe ser consecuencia de "la evolución imprevista de las circunstancias". Con esta afirmación los Estados Unidos parecen tratar de reducir el "conjunto" de disposiciones sólo en una parte, la del Acuerdo sobre Salvaguardias. Justo lo contrario de lo que se propuso el Órgano de Apelación cuando acordó que la disposición del GATT y el Acuerdo específico constituirían un "conjunto inseparable".

4.167 Con respecto a la posición del GATT en el sistema de la OMC, las Comunidades Europeas agregaron que en el asunto *Brasil - Coco desecado* el Grupo Especial consideró lo siguiente:

"Es evidente que tanto el artículo VI del GATT como el Acuerdo sobre Subvenciones tienen su vigencia, eficacia y finalidad propias dentro del Acuerdo sobre la OMC. Una Nota interpretativa general al Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC pone de manifiesto que el GATT no ha sido reemplazado por los demás Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías ("Acuerdos de las NCM"). (se ha suprimido la nota de pie de página) El hecho de que el Acuerdo sobre Subvenciones no recoja ni desarrolle algunas disposiciones importantes del artículo VI del GATT corrobora este extremo.⁶⁵"

4.168 Por otra parte, las Comunidades Europeas recuerdan que en ese caso el Grupo Especial no tuvo que emitir una decisión sobre el contenido exacto del "nuevo conjunto", es decir, no tuvo que determinar si se había modificado, y, de ser el caso, en qué medida, la disposición del GATT en cuestión (artículo VI) como consecuencia del acuerdo pertinente incluido en el Anexo 1A (el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias). De hecho, el Grupo Especial llegó a la conclusión que la totalidad del "conjunto" pertinente no era aplicable al caso que tenía ante sí.⁶⁶

d) Argumentos complementarios presentados por Corea en la primera reunión del Grupo Especial con las partes

4.169 En respuesta a una petición del Grupo Especial⁶⁷, **Corea** expuso los siguientes argumentos adicionales:

4.170 El apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1947 dispone que si, como consecuencia de "la evolución imprevista de las circunstancias" se produce un aumento de las importaciones que cause o amenace causar un daño grave a los productores nacionales de productos

⁶⁵ Por ejemplo, el Acuerdo sobre Subvenciones no recoge ni desarrolla el párrafo 5 del artículo VI del GATT, que estipula la imposición simultánea de derechos antidumping y de derechos compensatorios destinados a remediar una misma situación resultante del dumping o de las subvenciones a la exportación, ni aborda la cuestión de la imposición de medidas compensatorias en nombre de un tercer país según disponen los párrafos b) y c) del párrafo 6 del artículo VI del GATT. Si se considera que el Acuerdo sobre Subvenciones reemplaza al artículo VI del GATT en su conjunto respecto de las medidas compensatorias, esas disposiciones perderían toda fuerza y vigencia y no se llegaría al objetivo buscado (párrafo 227 del Informe del Grupo Especial).

⁶⁶ Párrafos 231, 257 del Informe del Grupo Especial.

⁶⁷ El Grupo Especial recuerda que la petición era: "Sírvanse comentar y analizar la relación jurídica entre las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y las del artículo XIX del GATT, en particular en lo que respecta a 'la evolución imprevista de las circunstancias'."

similares o directamente competidores, las partes contratantes podrán adoptar medidas de salvaguardia. El GATT recoge el texto del GATT de 1947, incluso el artículo XIX. Sin embargo, el Acuerdo sobre Salvaguardias no recoge la condición de "la evolución imprevista de las circunstancias".

4.171 Los grupos especiales de solución de diferencias de la OMC y el Órgano de Apelación han establecido que el texto del GATT y de los Acuerdos de la OMC deben interpretarse de conformidad con las normas de interpretación establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados⁶⁸ ("Convención de Viena"). Estas normas requieren que se efectúe un examen conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos de un tratado, en el contexto de éstos, y teniendo en cuenta su objeto y fin.⁶⁹

4.172 Por tanto, Corea en su interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX, aborda en primer lugar los textos correspondientes. Una vez establecido el sentido de los textos en su contexto, Corea examina el objeto y el fin de las disposiciones en cuestión. Habida cuenta de la discrepancia entre las partes en esta diferencia, Corea analiza también fuentes complementarias de interpretación, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena, para aclarar el significado de los textos así como el objeto y el fin de las disposiciones de que se trata.⁷⁰

4.173 Corea sostiene que la relación jurídica entre el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX se basa en el texto del artículo 1 y del apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El artículo 1 dice lo siguiente:

"El presente Acuerdo establece normas para la aplicación de medidas de salvaguardia, entendiéndose por éstas las medidas previstas en el artículo XIX del GATT." (Subrayado añadido)

4.174 El apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias dice lo siguiente:

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

⁶⁸ Hecha en Viena, el 23 de mayo de 1969, 1155 U.N.T.S. 33; 8 International Legal Materials 679.

⁶⁹ Véanse los Informes del Órgano de Apelación relativos a los casos *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón* ("Estados Unidos - Camarones-Tortugas"), WT/DS58/AB/R, nota 82 de pie de página y texto de referencia en el que se cita el asunto *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional* ("Estados Unidos - Gasolina") adoptado el 20 de mayo de 1996, WT/DS52/AB/R, página 19; *Japón - Impuestos sobre las medidas alcohólicas* ("Japón - Bebidas alcohólicas") adoptado el 1º de noviembre de 1996, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, páginas 10 a 12; *India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura*, adoptado el 16 de enero de 1998, WT/DS50/AB/R, párrafos 45 y 46; *Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos*, adoptado el 13 de febrero de 1998, WT/DS56/AB/R, párrafo 74; y *Comunidades Europeas - Clasificación aduanera de determinado equipo informático*, adoptado el 22 de junio de 1998, WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R, WT/DS68/AB/R, párrafo 85.

⁷⁰ Véase el párrafo A de la sección VI del Informe del Órgano de Apelación encargado del caso *Estados Unidos - Camarones*, donde se afirma que "cuando el significado del texto en sí es equívoco o impreciso, cuando se desea la confirmación de la corrección de la lectura del propio texto, conviene inspirarse en el objeto y fin del tratado en su conjunto". I. Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, segunda edición (Manchester University Press, 1984), páginas 130-131.

4.175 Por consiguiente, el artículo 1 y el apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias establecen de forma clara y concluyente que las medidas de salvaguardia previstas en el artículo XIX sólo pueden aplicarse de conformidad con las normas establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.176 De conformidad con lo dispuesto expresamente en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 11, el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX deben leerse conjuntamente y aplicarse ajustándose a las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁷¹ El Órgano de Apelación determinó que la totalidad de las disposiciones del GATT y de los *Acuerdos de la OMC* constituirían un "conjunto de derechos".⁷² Por tanto, Corea sostiene que las disposiciones del artículo XIX se han definido, aclarado y modificado en armonía con el nuevo "conjunto de derechos" aplicable en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.177 Corea afirma que los casos de conflicto entre las disposiciones del artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias deben resolverse de conformidad con la *Nota interpretativa general al Anexo 1A* a los *Acuerdos de la OMC* (la "Nota interpretativa"), que dispone lo siguiente:

"En caso de conflicto entre una disposición del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y una disposición de otro Acuerdo incluido en el Anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio [...], prevalecerá, en el grado en que haya conflicto, la disposición del otro Acuerdo."

4.178 Por tanto, las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias prevalecen, en el grado en que haya conflicto respecto del artículo XIX.

4.179 En virtud del apartado a) del párrafo 1 del artículo 11, las medidas de salvaguardia deben aplicarse de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias. La condición de "la evolución imprevista de las circunstancias" no puede aplicarse de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias porque en este instrumento no se especifica dicha condición. En cambio, el artículo XIX sí la especifica. Este conflicto⁷³ debe resolverse con arreglo a la Nota interpretativa que estipula que, en el grado en que haya conflicto, el Acuerdo sobre Salvaguardias deberá prevalecer respecto del artículo XIX.

⁷¹ Las CE, aunque puedan considerar que la aplicación del apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 resulte desfavorable para el logro de sus objetivos, no pueden simplemente hacer caso omiso de su efecto jurídico. Como ha señalado el Órgano de Apelación en dos ocasiones "uno de los corolarios de la 'regla general de interpretación' de la Convención de Viena es que la interpretación ha de dar sentido y ha de afectar a todos los términos del tratado. El intérprete no tiene libertad para adoptar una lectura que haga inútiles o redundantes cláusulas o párrafos enteros de un tratado". Página 13 del Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas*, cita de la página 27 del Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*.

⁷² Véase el caso *Brasil - Medidas que afectan al coco desecado*, WT/DS22/AB/R, fecha de adopción 21 de febrero de 1997, página 19, en el que el Órgano de Apelación afirmó que "los Acuerdos sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias no se limitan a imponer obligaciones adicionales sustantivas y de procedimiento a quienes apliquen medidas compensatorias, sino que esos Acuerdos, conjuntamente con el artículo VI, definen, aclaran y en algunos casos modifican el conjunto global de derechos y obligaciones de quienes recurran a la aplicación de esas medidas". (cursivas añadidas)

⁷³ Corea estima que las CE tratan de evitar el "conflicto" entre las disposiciones de los acuerdos comparando el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX con el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias cuya lectura parece resultar recíprocamente complementaria. No obstante, la aplicación de la Nota interpretativa plantea un conflicto entre el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX y el apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que dispone que las medidas de salvaguardia deben aplicarse de conformidad con ese Acuerdo (que no prevé la condición de la "evolución imprevista de las circunstancias").

4.180 Como la condición de "la evolución imprevista de las circunstancias" que figura en el artículo XIX no se ajusta a las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Miembros no tienen la obligación de tomar en cuenta esa condición al adoptar o prever las medidas de urgencia previstas en el artículo XIX del GATT respecto de la importación de determinados productos.

4.181 Además de la norma establecida en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 11, el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que "un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra* [...]" que se cumplen los criterios aplicables (subrayado añadido). Entre las "disposiciones enunciadas *infra*" que prevé el Acuerdo sobre Salvaguardias no figura la condición de "la evolución imprevista de las circunstancias". Además, el texto del artículo 2 reitera todas las disposiciones del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX excepto las relativas a la "evolución imprevista de las circunstancias" y a las "obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del [GATT]". Por tanto, el texto del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias indica que ha de interpretarse que la condición de "la evolución imprevista de las circunstancias" no queda incluida en el nuevo "conjunto de derechos" vigente con arreglo a las normas de la OMC.

4.182 Corea considera que su interpretación del régimen de salvaguardias de la OMC refleja el objetivo y el fin del Acuerdo sobre Salvaguardias considerado conjuntamente con el artículo XIX. El preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias indica que el objetivo y el fin del citado instrumento es:

- mejorar y fortalecer el sistema de comercio internacional basado en el GATT; y
- aclarar y reforzar las disciplinas del GATT, y concretamente las de su artículo XIX [...], de restablecer el control multilateral sobre las salvaguardias y de suprimir las medidas que escapen a tal control.

4.183 Corea estima que su interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX también es compatible con el objetivo y el fin de los Acuerdos de la OMC en su conjunto. El Órgano de Apelación señaló que "los autores del nuevo régimen de la OMC tenían la intención de poner término a la fragmentación que había caracterizado al sistema anterior". Este propósito queda claro en el apartado correspondiente del preámbulo del *Acuerdo sobre la OMC*, que dice lo siguiente:

"Resueltas, por consiguiente, a desarrollar un sistema multilateral de comercio integrado, más viable y duradero que abarque el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, los resultados de anteriores esfuerzos de liberalización del comercio y los resultados integrales de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay."

4.184 Por consiguiente, el objetivo y el fin de las disposiciones en cuestión, y de los *Acuerdos de la OMC* en general, es introducir modificaciones en el régimen del GATT que permitan mejorar y reforzar el sistema multilateral de comercio.

4.185 Por lo demás, la práctica seguida por las partes en el marco del artículo XIX y del Acuerdo sobre Salvaguardias ilustra el objetivo y el fin de las disposiciones en cuestión.⁷⁴ La práctica respecto del artículo XIX confirma que las partes contratantes del GATT no consideraban que debía imponerse

⁷⁴ El párrafo 3 del artículo 31 de la Convención de Viena dispone que al interpretar un tratado, "se tomará en consideración, juntamente con el contexto: [...] b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado[.]"

la condición de "la evolución imprevista de las circunstancias". Por ejemplo, ya en 1951, los Estados Unidos no aplicaron esa condición para determinar si debían imponerse medidas de salvaguardia.⁷⁵

4.186 Es importante señalar que el hecho de que posteriormente no se hayan realizado actuaciones en el marco del artículo XIX refleja la opinión de muchas partes contratantes de que las disposiciones de ese artículo son poco realistas e inaplicables. La proliferación de medidas de "zona gris" impuestas desde la entrada en vigor del GATT de 1947 se atribuye en general a la idea de las partes contratantes de que las realidades políticas y económicas que requieren la aplicación de medidas de salvaguardia no hallan cabida en el artículo XIX.

4.187 Incluso si se considera que el GATT de 1947 imponía la condición de "la evolución imprevista de las circunstancias" que simplemente no se cumplía, la práctica de las partes confirma que esa prescripción no existe en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias. La práctica en materia de salvaguardias seguida con posterioridad a la entrada en vigor de los Acuerdos de la OMC se circunscribe, por regla general, a la aplicación por los Miembros de leyes y reglamentos compatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular porque el presente caso es la primera diferencia planteada en virtud de dicho Acuerdo. Según sus notificaciones sobre la legislación presentadas al Comité de Salvaguardias de conformidad con el párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las leyes y reglamentos de las partes y de terceros en esta diferencia no recogen la condición relativa a "la evolución imprevista de las circunstancias".⁷⁶

4.188 Suponiendo que esos Miembros de la OMC hayan aplicado de buena fe las medidas prescritas en el Acuerdo sobre Salvaguardias, Corea sostiene que el hecho de no recoger la condición de "la evolución imprevista de las circunstancias" indica que la legislación de esos países considera que el Acuerdo sobre Salvaguardias no estipula tal condición.

4.189 El objetivo y el fin del Acuerdo sobre Salvaguardias, como demuestra la práctica de las partes, es mejorar y fortalecer el sistema multilateral de comercio mediante la introducción de medios eficaces para la aplicación de medidas de salvaguardia. La inclusión de la condición de "la evolución imprevista de las circunstancias" frustraría por completo ese propósito.

4.190 A juicio de Corea queda claro que los textos pertinentes no imponen la condición de "la evolución imprevista de las circunstancias", pero como se ha considerado que los textos son ambiguos o poco realistas, Corea señala que en los documentos preparatorios del Acuerdo sobre Salvaguardias se subraya el propósito de los negociadores de que la condición de "la evolución imprevista de las circunstancias" no fuere aplicable en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁷⁷

⁷⁵ En 1951, el Congreso de los Estados Unidos promulgó una ley relativa a la ampliación de los acuerdos comerciales, que suprimía la prescripción referente a "la evolución imprevista de las circunstancias" de la legislación estadounidense sobre salvaguardias.

⁷⁶ Comunidades Europeas - G/SG/N/1/USA/1; República de Corea - G/SG/N/1/KOR/1; Estados Unidos de América - G/SG/N/1/USA/1. Desde la entrada en vigor del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos han realizado las investigaciones en materia de salvaguardias que se indican a continuación, en las que no se tomó en consideración "la evolución imprevista de las circunstancias": *Escobas de sorgo para escoba*, N°s TA-201-65 y TLCAN 302-1, USITC (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos) Pub. 2984 (agosto de 1996); *Tomates frescos y pimientos dulces*, Inv. N° TA-201-66, USITC Pub. 2985 (agosto de 1996); y *Gluten de trigo*, Inv. N° TA-201-67, USITC Pub. 3088 (marzo de 1998).

⁷⁷ Como ejemplo del recurso del Órgano de Apelación a los documentos preparatorios de los tratados, véase la nota 152 y el texto conexo del Informe del Órgano de Apelación encargado del caso *Estados Unidos - Camarones-Tortugas*.

4.191 Los documentos preparatorios del Acuerdo sobre Salvaguardias dan una orientación complementaria sobre el significado de los textos así como sobre el objetivo y el fin de los acuerdos pertinentes. Además, Corea considera que las CE al imponer a su país la condición de "la evolución imprevista de las circunstancias", y no imponerla a las Comunidades, llegan a un resultado manifiestamente absurdo y poco razonable⁷⁸ que no es aceptable según las normas de la Convención de Viena, y que el Grupo Especial debe desestimar.

4.192 Al revisar los documentos preparatorios del Acuerdo sobre Salvaguardias, Corea examina en primer lugar el texto de la disposición controvertida. Como se ha indicado *supra*, el Acuerdo sobre Salvaguardias reitera todas las disposiciones del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX excepto las relativas a "la evolución imprevista de las circunstancias" y a "las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del [GATT]". Los proyectos elaborados en las negociaciones del Acuerdo sobre Salvaguardias también indican que los negociadores examinaron, y desestimaron, la prescripción de "la evolución imprevista de las circunstancias".⁷⁹

4.193 Algunos autores dan indicaciones sobre la relación entre el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX en el marco del nuevo régimen de salvaguardias de la OMC. Según el profesor Thiébaud Flory, el artículo XIX "ha funcionado durante muchos años de forma defectuosa, además, la Comunidad sólo ha recurrido a la cláusula de salvaguardia prevista en el artículo XIX en 20 ocasiones desde comienzos del decenio de 1980. Este pequeño número de reclamaciones demuestra que la cláusula de salvaguardia prevista en el artículo XIX del Acuerdo General de 1947 ha funcionado de forma defectuosa [...]".⁸⁰ En el contexto de las negociaciones sobre salvaguardias celebradas durante la Ronda Uruguay, Pierre Didier señaló, respecto de los calificativos "imprevisto, súbito y cuantioso" que estaba considerando el Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, que "tanto los

⁷⁸ Asimismo, en la declaración oral de los Estados Unidos se señala que la imposición de la condición de "la evolución imprevista de las circunstancias" llevaría a otro resultado poco razonable. En particular, los Estados Unidos opinan que:

"simplemente no es creíble suponer que un Ministro de Comercio pueda negociar una concesión determinada si es previsible que tal concesión produzca un aumento de las importaciones, que cause a su vez un daño grave a una rama de producción del país que otorga la concesión. A un Ministro que tuviera ese comportamiento se le relevaría muy acertadamente de su cargo".

A este respecto, Corea toma nota de la observación de los Estados Unidos de que "para reflejar la práctica actual" era necesario modificar el artículo XIX a fin de suprimir la condición de "la evolución imprevista de las circunstancias". Declaración oral de los Estados Unidos, página 6, N° 8. (Véase asimismo el debate sobre la práctica en materia de salvaguardias en el marco del GATT, que figura en la nota [7], *supra*.)

⁷⁹ Véanse los documentos MTN.GNG/NG9/W/25, de 27 de junio de 1989; MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.1, de 15 de enero de 1990; MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.2, de 13 de julio de 1990; MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3, de 31 de octubre de 1990; y el párrafo A.3 del documento MTN.GNG/NG9/19.

⁸⁰ *The Agreement on Safeguards in The Uruguay Round Results, A European Lawyers' Perspective* (European Interuniversity Press, 1996), páginas 265-66. En apoyo de su opinión, el profesor Flory enumera una amplia lista de estudios elaborados por especialistas en el GATT/OMC: T. Flory, *Le GATT, droit international et commerce mondial* (LGDJ, 1968); J. Jackson, *World Trade and the Law of GATT* (The Bobbs-Merrill Company, 1969); J. Jackson, *The World Trading System* (MIT, 1989); M.C.E.J. Bronckers, *Selective Safeguard Measures in Multilateral Trade Relations* (Kluwer Law and Taxation, 1985); Edmond McGovern, *International Trade Regulation* (Globefield Press, 1985), páginas 291-310.

Estados Unidos como la Unión Europea se oponían a la inclusión de estos términos porque su aplicación resultaba demasiado difícil".⁸¹

4.194 En cuanto a los resultados de la Ronda Uruguay, Marco Bronckers observa que "los intereses de exportación han perdido también apoyos en el Acuerdo, por ejemplo: la condición de la existencia de daño como mecanismo de activación ya no debe atribuirse a "la evolución imprevista de las circunstancias" o a "las obligaciones en virtud del GATT [...]".⁸² Además, Janet A. Nuzum, anterior miembro de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, ha señalado el cambio respecto de las prescripciones del artículo XIX, en el sentido de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no recoge la disposición que dice "[...] la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del [GATT] [...]".⁸³ Por último, Edmond McGovern ha expresado la opinión de que "las prescripciones del párrafo 1 del artículo XIX de que el daño se produzca 'como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias' y por efecto de las obligaciones [...] contraídas en virtud del [GATT] no se reiteraban en el Acuerdo de 1994 porque en la práctica ya no se aplicaban".⁸⁴ Por tanto, los especialistas, en sus observaciones sobre esta cuestión, también llegan a la conclusión de que la condición de "la evolución imprevista de las circunstancias" prescrita en el "defectuoso" artículo XIX no es aplicable en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.195 Corea sostiene que el nuevo "conjunto de derechos" vigente en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX del GATT no incluye la condición de "la evolución imprevista de las circunstancias".

e) Réplica de las Comunidades Europeas

4.196 Las **Comunidades Europeas** presentaron los siguientes argumentos de réplica:

4.197 En su respuesta a la pregunta del Grupo Especial sobre el artículo XIX, Corea menciona acertadamente el criterio interpretativo que figura en el artículo 31 de la Convención de Viena.⁸⁵ No obstante, la aplicación adecuada de esta disposición no favorece la argumentación de ese país.

4.198 Al examinar el texto de las disposiciones que se han de interpretar, Corea, que al parecer se centra exclusivamente en las del Acuerdo sobre Salvaguardias, repite el mismo argumento básico: como la prescripción relativa a "la evolución imprevista de las circunstancias" no se reitera en el Acuerdo sobre Salvaguardias, no puede aplicarse "de conformidad con" ese Acuerdo y, por tanto, ha sido modificada (es decir, revocada) cuando se introdujo el "nuevo conjunto" de normas resultante de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

⁸¹ Pierre Didier, *Les principaux accords de l'OMC et leur transposition dans la Communauté Européenne* (Bruylant, 1997) páginas 271-272.

⁸² Marco C.E.J. Bronckers, *Voluntary Export Restraints and the GATT Agreement on Safeguards, in The Uruguay Round Results, A European Lawyers' Perspective* (European Interuniversity Press, 1996).

⁸³ *The Agreement on Safeguards, U.S. Law Leads Revitalization of the Escape Clause, in World Trade Organization, the Multilateral Framework for the 21st Century and U.S. Implementing Legislation* (American Bar Association, 1996), página 413.

⁸⁴ *International Trade Regulation* (Globefield Press, 1998 update) página 10.21-2.

⁸⁵ El artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1155 U.N.T.S. 332) dice lo siguiente: "1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objetivo y fin."

4.199 Las Comunidades Europeas sostienen que el hecho de que una disposición no se repita no significa que se haya modificado o revocado, en todo caso no es lo que ocurre en el actual sistema de la OMC. El Órgano de Apelación ha redefinido la relación entre el GATT y los demás Acuerdos del Anexo 1A y ha fijado el umbral por debajo del cual un Miembro no puede disminuir arbitrariamente las obligaciones que ha contraído en el marco de la OMC, en particular en el marco del GATT.

4.200 Las Comunidades Europeas consideran que el hecho de que no se reitere una disposición significa más bien que el Acuerdo sobre Salvaguardias no explica esa prescripción concreta, que no es preciso "aclarar y reforzar" de conformidad con los objetivos expuestos del Acuerdo. Las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias no son las únicas que componen el régimen de salvaguardias de la OMC, y la prescripción de "la evolución imprevista de las circunstancias" figura en otros instrumentos del sistema de la OMC.

4.201 Respecto de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias en las que se basa específicamente Corea, las Comunidades Europeas afirman que el texto íntegro del párrafo 1 del artículo 2, al que hace referencia Corea, puede aclarar su verdadero significado:

"1. Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores."
(subrayado añadido)

Si ni siquiera se hace referencia a algunas de las prescripciones del artículo XIX del GATT, no cabe sorprenderse de que no se desarrollen en las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias "enunciadas *infra*". Por tanto, el párrafo 1 del artículo 2 no aporta nada al argumento de Corea y ese país al citarlo cae más bien en un círculo vicioso.

4.202 Respecto del objetivo y el fin de las disposiciones en cuestión, Corea, que se centra de nuevo en el Acuerdo sobre Salvaguardias, tampoco consigue respaldar su argumentación.

4.203 Corea recuerda acertadamente que los objetivos del Acuerdo son "mejorar y fortalecer el régimen de salvaguardias", y, de hecho, lo resume de la siguiente manera: "introducir modificaciones en el régimen del GATT que permitan mejorar y fortalecer el sistema multilateral de comercio". Las Comunidades Europeas alegan que Corea aún no ha demostrado de qué forma la supresión de una de las condiciones estipuladas para la imposición de medidas de salvaguardia podría debilitar o fortalecer el régimen multilateral de salvaguardias o "frustrar por completo" los objetivos mencionados *supra*.⁸⁶

4.204 En cuanto a la "práctica" de algunos Miembros de la OMC, las Comunidades Europeas señalan, en primer lugar, que no es pertinente para redefinir el "objetivo y el fin" de un tratado según lo dispuesto en la Convención de Viena. La "práctica seguida en la aplicación del tratado" es pertinente en virtud del apartado b) del párrafo 3 del artículo 31 de la Convención de Viena como instrumento interpretativo autónomo, pero no para identificar su objetivo y fin.

⁸⁶ El hecho de suprimir la condición de "la evolución imprevista de las circunstancias" más bien impediría que se lograra el otro objetivo del Acuerdo sobre Salvaguardias "de restablecer el control multilateral sobre las salvaguardias y de suprimir las medidas que escapan a tal control" (véase el párrafo 2 del preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias).

4.205 Además, según la Convención de Viena, la práctica pertinente es "toda práctica [...] por la cual conste el acuerdo de las partes" acerca de la interpretación o la aplicación de determinada disposición de un tratado. En cambio, Corea ha citado solamente la legislación de aplicación de algunos Miembros de la OMC.⁸⁷ Esa práctica unilateral tampoco demuestra el acuerdo de todos los Miembros de la OMC sobre la supuesta revocación o "desaparición" de la prescripción relativa a "la evolución imprevista de las circunstancias". En la legislación nacional de aplicación de otros Miembros se hace mención expresa a esa prescripción.⁸⁸

4.206 Por último, las Comunidades Europeas recordaron que no estaban impugnando la legislación de Corea propiamente dicha, sino la aplicación de una medida de salvaguardia en un caso determinado, y como no consideraban que en virtud de esa legislación las autoridades de ese país tuviesen que infringir las prescripciones del artículo XIX, las Comunidades Europeas no se pronunciaron respecto de su conformidad con ese artículo.

i) *La relación entre el GATT y los demás Acuerdos del Anexo 1A en el sistema de la OMC*

4.207 Las Comunidades Europeas alegan que la relación entre el GATT y las disposiciones de los demás Acuerdos incluidos en el Anexo 1A, por una parte, ha estado reglamentada en el propio sistema de la OMC y, por la otra, todas las facetas de esta relación se han abordado ya en actuaciones de solución de diferencias. Tanto las disposiciones de la OMC como los informes de grupos especiales y del Órgano de Apelación dejan claro que, como norma, el GATT y los demás Acuerdos del Anexo 1A se aplican conjuntamente. A este respecto, también se ha dejado claro que no es necesario que un Acuerdo del Anexo 1A reitere determinada disposición del GATT o disponga específicamente que ésta es aplicable aunque no se repita en su texto. Por tanto, la norma es más bien la contraria de la que expone Corea en su primera comunicación escrita.

4.208 Las Comunidades Europeas consideran que el Informe del Grupo Especial sobre el caso *Brasil - Coco desecado*, respaldado por el Órgano de Apelación, apoyaba ya su opinión de que no es necesaria una disposición expresa sino que el GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias

"constituyen un conjunto inseparable de derechos y disciplinas que deben ser considerados conjuntamente".⁸⁹

En cuanto a la situación del GATT en el sistema de la OMC, el mismo Grupo Especial dijo:

⁸⁷ Las CE desearían señalar, respecto de su legislación interna, citada por Corea como ejemplo de suspensión de la aplicación del artículo XIX del GATT, que ese artículo se menciona numerosas veces en el preámbulo del Reglamento (CE) N° 3285/94 del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, entre otros, en el siguiente apartado: "Considerando que el Acuerdo sobre Salvaguardias clarifica y refuerza las normas relativas a la aplicación del artículo XIX del GATT" (apartado 4 de la exposición de motivos).

⁸⁸ Véase, por ejemplo, Japón (documento G/SG/N/1/JPN/2 de la OMC, de 17 de julio de 1995); Costa Rica (documento G/SG/N/1/CRI/1 de la OMC, de 30 de marzo de 1995); Noruega (documento G/SG/N/1/NOR/3 de la OMC, de 2 de febrero de 1996); así como el caso de un Miembro más reciente, Panamá (documento G/SG/N/1/PAN/1 de la OMC, de 9 de abril de 1998). Es evidente que no todos los Miembros de la OMC aceptan que la disposición relativa a "la evolución imprevista de las circunstancias" haya perdido vigencia, porque algunos Miembros preguntan a otros por qué motivo no han incluido esa prescripción en su legislación y cuáles son las repercusiones de esa práctica (véase, por ejemplo, el documento G/SG/Q1/IND/8 de la OMC, *Preguntas de seguimiento formuladas por el Japón sobre la notificación de la India*, 25 de septiembre de 1998).

⁸⁹ Párrafo 227 del Informe del Grupo Especial, citado en la página 16 del Informe del Órgano de Apelación (subrayado añadido). En el párrafo 257 de su Informe, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que no era posible aplicar por separado el artículo VI del GATT y el Acuerdo sobre Subvenciones.

"Es evidente que tanto el artículo VI del GATT como el Acuerdo sobre Subvenciones tienen su vigencia, eficacia y finalidad propias dentro del Acuerdo sobre la OMC. Una Nota interpretativa general al Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC pone de manifiesto que el GATT no ha sido reemplazado por los demás Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías ("Acuerdos de la NCM") (se ha omitido la nota de pie de página). El hecho de que el Acuerdo sobre Subvenciones no recoja ni desarrolle algunas disposiciones importantes del artículo VI del GATT corrobora este extremo.⁶⁹

⁶⁹ Por ejemplo, el Acuerdo sobre Subvenciones no recoge ni desarrolla el párrafo 5 del artículo VI del GATT de 1994, que prohíbe la imposición simultánea de derechos antidumping y compensatorios destinados a remediar una misma situación resultante del dumping o de las subvenciones a la exportación, ni se ocupa de la cuestión de la imposición de una medida compensatoria en beneficio de un tercer país, conforme a lo previsto en los apartados b) y c) del párrafo 6 del artículo VI del GATT. En caso de que se considerara que el Acuerdo sobre Subvenciones reemplaza en todos sus aspectos al artículo VI del GATT en lo que respecta a las medidas compensatorias, esas disposiciones hubieran quedado privadas de cualquier efecto. No es posible que sea ese el resultado pretendido."⁹⁰

Las Comunidades Europeas sostienen que la interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias que propone Corea limita indebidamente el alcance de las obligaciones que ese país ha asumido en virtud de todo el "conjunto de disposiciones" de la OMC.

4.209 Como señaló el Órgano de Apelación de nuevo en el asunto *Brasil - Coco desecado*:

"La Nota interpretativa general al Anexo 1A fue añadida para reflejar que los demás Acuerdos sobre mercancías contenidos en el Anexo 1A, de muchas maneras, representan una elaboración sustancial de las disposiciones del GATT, y en el grado en que las disposiciones de los demás Acuerdos sobre mercancías entren en conflicto con las disposiciones del GATT, prevalecen las disposiciones de los otros Acuerdos. Sin embargo, ello no significa que los demás Acuerdos sobre el comercio de mercancías contenidos en el Anexo 1A, tales como el *Acuerdo sobre Subvenciones*, sustituyan al GATT."⁹¹

4.210 Por consiguiente, el Órgano de Apelación reconoció que en la relación entre el GATT y los demás Acuerdos sobre mercancías contenidos en el Anexo 1A, éstos sólo prevalecen en el grado en que haya conflicto y que de todos modos esto no entraña una "sustitución". Esta afirmación está asimismo en armonía con el principio de interpretación eficaz de los tratados, reconocido también por el Órgano de Apelación, según el cual debe determinarse el efecto y el significado de cada disposición.

4.211 En el asunto *Brasil - Coco desecado* el Grupo Especial ya había afirmado que la alegación de que una disposición no se reiterara no era determinante y no autorizaba a apartarse de la norma de aplicación conjunta del GATT y los demás Acuerdos del Anexo 1A.⁹² El Órgano de Apelación encargado del caso *CE - Bananos* dejó esta cuestión todavía más clara cuando tuvo que decidir si el

⁹⁰ Informe del Grupo Especial, párrafo 227.

⁹¹ Véase el asunto *Brasil - Medidas que afectan al coco desecado*, WT/DS22/AB/R, de 21 de febrero de 1997, página 16 (las cursivas figuran en el original, el subrayado es añadido).

⁹² *Id.*, párrafo 227.

apartado a) del párrafo 3 del artículo X del GATT y el párrafo 3 del artículo 1 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación eran aplicables a los procedimientos de la CE para el trámite de licencias de importación.⁹³ A pesar de que el Órgano de Apelación constató que "hay diferencias entre uno y otro precepto" (es decir que el texto de las dos disposiciones es distinto), y que al mismo tiempo "el ámbito de aplicación [...] es el mismo"⁹⁴ (es decir, que reglamenta el mismo aspecto del mismo asunto en cuestión), el Órgano de Apelación no consideró que fueran contradictorios y, por tanto, estimó que era aplicable la Nota interpretativa al Anexo 1A. En consecuencia, constató que eran aplicables tanto el artículo X del GATT como el párrafo 3 del artículo 1 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.⁹⁵

4.212 Las Comunidades Europeas sostienen que la hipótesis examinada en el Informe del Órgano de Apelación encargado del caso *CE - Bananos* es distinta de la que se considera en la presente diferencia. De hecho, el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT no se superponen, en el sentido de que la prescripción relativa a "la evolución imprevista de las circunstancias" es adicional y, por tanto, complementaria respecto del caso reglamentado en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En cualquier caso, aunque esas disposiciones se superpusieran, la jurisprudencia del caso *CE - Bananos* deja claro que el sistema no ha eliminado la disposición del GATT sino que permanece en vigor y es aplicable conjuntamente con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.213 El Órgano de Apelación que examinó el asunto *CE - Bananos* abordó asimismo la relación entre el artículo XIII del GATT y el Acuerdo sobre la Agricultura⁹⁶, en particular para decidir "si las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura permiten que las concesiones en materia de acceso a los mercados relativas a productos agropecuarios se desvíen de los prescritos en el artículo XIII del GATT".⁹⁷ A ese respecto, las Comunidades Europeas alegaron que las concesiones otorgadas de conformidad con el Acuerdo sobre la Agricultura prevalecerán sobre el artículo XIII del GATT, basándose en el párrafo 1 del artículo 4 y en el párrafo 1 del artículo 21 del primer Acuerdo.⁹⁸ No obstante, el Órgano de Apelación respaldó la conclusión del Grupo Especial de que el Acuerdo sobre la Agricultura

"no permite a las Comunidades Europeas actuar de forma incompatible con las prescripciones del artículo XIII del GATT".⁹⁹

4.214 Las Comunidades Europeas sostienen que el Acuerdo sobre Salvaguardias tampoco autoriza a Corea a actuar de forma incompatible con las prescripciones del artículo XIX del GATT. De hecho, sucede lo contrario, ya que el apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 exige a los Miembros que apliquen medidas "de conformidad con el presente Acuerdo".

⁹³ Véanse los párrafos 199 y siguientes del Informe del Órgano de Apelación encargado del caso *CE - Bananos*, de 9 de septiembre de 1997, WT/DS27/AB/R.

⁹⁴ *Id.*, párrafo 203.

⁹⁵ *Id.*

⁹⁶ *Id.*, párrafos 153 y siguientes.

⁹⁷ *Id.*, párrafo 155.

⁹⁸ *Id.*, párrafo 153.

⁹⁹ *Id.*, párrafo 158.

4.215 La argumentación del Órgano de Apelación aclara qué condiciones deben cumplirse para llegar a la conclusión de que otro Acuerdo contenido en el Anexo 1A deja sin efecto las disposiciones del GATT. Al examinar el párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, el Órgano de Apelación señaló lo siguiente:

"no consideramos que en el párrafo 1 del artículo 4 haya ninguna disposición que indique que las concesiones y compromisos en materia de acceso a los mercados resultantes de las negociaciones sobre la agricultura de la Ronda Uruguay puedan ser incompatibles con las disposiciones del artículo XIII del GATT. (...) Si los negociadores hubieran tenido intención de permitir a los Miembros que actuaran de forma incompatible con el artículo XIII del GATT, lo hubieran indicado expresamente. En el *Acuerdo sobre la Agricultura* hay varias disposiciones específicas que se refieren a la relación entre los artículos del *Acuerdo sobre la Agricultura* y el GATT. Por ejemplo, el artículo 5 del *Acuerdo sobre la Agricultura* autoriza a los Miembros a imponer medidas de salvaguardia especial que, de no ser por esa autorización, serían incompatibles con el artículo XIX del GATT y con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, de conformidad con el artículo 13 del *Acuerdo sobre la Agricultura*, durante el período de aplicación de ese Acuerdo, los Miembros no podrán iniciar procedimientos de solución de diferencias al amparo del artículo XVI del GATT o de la Parte III del *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias* respecto de las medidas de ayuda interna o las subvenciones a la exportación que estén en plena conformidad con las disposiciones del *Acuerdo sobre la Agricultura*. Teniendo presentes esos ejemplos, consideramos significativo que el artículo 13 del *Acuerdo sobre la Agricultura* no excluye expresamente la iniciación de procedimientos de solución de diferencias en relación con la compatibilidad con el artículo XIII del GATT de las concesiones en materia de acceso a los mercados relativas a productos agropecuarios. Como hemos indicado ya, los negociadores del Acuerdo sobre la Agricultura no han vacilado en consignar limitaciones de esa naturaleza en otras disposiciones del Acuerdo; si hubieran tenido intención de consignarlas con respecto al artículo XIII del GATT podrían haberlo hecho, y seguramente lo habrían hecho. Observamos además que el *Acuerdo sobre la Agricultura* no hace ninguna referencia [...] a cualquier otro 'entendimiento común' de los negociadores del Acuerdo sobre la Agricultura por el que los compromisos en materia de acceso a los mercados relativos a productos agropecuarios no estén sujetos al artículo XIII del GATT".¹⁰⁰ (las cursivas figuran en el original, el subrayado es añadido)

4.216 Con esta argumentación el Órgano de Apelación fijó la norma necesaria para determinar si se dejaba sin efecto una disposición del GATT: a menos que en algún Acuerdo del Anexo 1A figure expresamente una disposición derogatoria, no está permitido adoptar ninguna medida incompatible con el GATT, aun cuando ésta se adopte "en aplicación de" un Acuerdo del Anexo 1A. Esto es exactamente lo contrario de lo que propone Corea cuando alega que el hecho de que no se reitere la prescripción de "la evolución imprevista de las circunstancias" en el Acuerdo sobre Salvaguardias basta para dejar de lado esa prescripción.

4.217 El Órgano de Apelación fue más allá y citó también ejemplos idóneos de suspensión de las disposiciones del GATT, que figuran en el Acuerdo sobre la Agricultura, todos ellos redactados en términos explícitos, a diferencia de lo que sucede en el caso del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas señalan que el Órgano de Apelación consideró que, de no ser así, ciertas

¹⁰⁰ *Id.*, párrafo 157.

medidas autorizadas en el marco de una de esas suspensiones, la cláusula especial de salvaguardia, habría sido incompatible con el artículo XIX y con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.218 Teniendo en cuenta lo anterior, las Comunidades Europeas estiman que el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias no indica explícitamente que se dejen sin efecto las disposiciones del GATT, y por tanto, la norma fijada por el Órgano de Apelación no se cumple en el presente caso. Por consiguiente, Corea no tiene autorización para "actuar de forma incompatible con las disposiciones del" artículo XIX del GATT, aun cuando su medida se haya adoptado, "en aplicación de" o "de conformidad con" el Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.219 El Órgano de Apelación examinó además¹⁰¹ el párrafo 1 del artículo 21 del Acuerdo sobre la Agricultura, que regula expresamente la relación con el GATT en los siguientes términos:

"Se aplicarán las disposiciones del GATT y de los otros Acuerdos Comerciales Multilaterales incluidos en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC, a reserva de las disposiciones del presente Acuerdo." (subrayado añadido)

A pesar del texto claro y explícito de esa disposición, el Órgano de Apelación pudo todavía llegar a la conclusión de que el Acuerdo sobre la Agricultura no autorizaba a un Miembro de la OMC a actuar de forma incompatible con las prescripciones del artículo XIII del GATT.

4.220 Las Comunidades Europeas sostienen que en el presente caso no puede justificarse una conclusión distinta. Las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias a las que hace referencia Corea ni siquiera están expresadas con un lenguaje tan claro como el que se ha señalado *supra*¹⁰², y están destinadas más bien a limitar la conducta de los Miembros (párrafo 1 del artículo 2 y párrafo 1 del artículo 11), o a determinar el alcance general del Acuerdo (artículo 1) que a reglamentar la relación con el GATT.

4.221 A la luz de lo expuesto *supra*, las Comunidades Europeas reiteran que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene explícitamente disposiciones derogatorias respecto del GATT. Por consiguiente, no autoriza a los Miembros de la OMC, con inclusión de Corea, a actuar de forma incompatible con las prescripciones del artículo XIX, y en particular con la relativa a "la evolución imprevista de las circunstancias".

4.222 La cuarta forma de relación entre las disposiciones del GATT y las de otros Acuerdos contenidos en el Anexo 1A es la relación de conflicto, no resuelta *a priori* por el propio sistema mediante una norma de derogación. La *Nota interpretativa general al Anexo 1A* se aplica a todos los casos que no están expresamente reglamentados en los términos siguientes:

"En caso de *conflicto* entre una disposición del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y una disposición de otro Acuerdo incluido en el Anexo 1A [...] *prevalecerá, en el grado en que haya conflicto*, la disposición del otro Acuerdo." (cursivas añadidas)

¹⁰¹ *Id.*, párrafo 155.

¹⁰² En el caso *CE - Bananos*, los Estados Unidos alegaron que el texto del Acuerdo sobre la Agricultura no autorizaba a los Miembros a actuar de forma incompatible con las prescripciones del GATT, y ahora alegan que el simple hecho de que no se reitere la cláusula de "la evolución imprevista de las circunstancias" en el Acuerdo sobre Salvaguardias, o la prescripción de que se adopten medidas "en virtud de" ese Acuerdo, basta para ocasionar la "subsunción" del artículo XIX del GATT. A la CE le resulta difícil determinar de qué modo pueden reconciliarse esas posiciones.

4.223 El Órgano de Apelación ha tenido en fecha muy reciente la oportunidad de aclarar el significado de este criterio de relación -el conflicto- en el asunto *Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México*. Con respecto a las disposiciones de solución de diferencias, el Órgano de Apelación dejó claro que:

"sólo podrá llegarse a la conclusión de que una disposición especial adicional [establecida en un "acuerdo abarcado"] prevalece sobre una disposición del ESD en el supuesto de que el cumplimiento de una disposición lleve aparejada la vulneración de la otra, es decir, en caso de conflicto entre ellas". "Sólo deben *prevalecer* esas disposiciones en caso de que no sea posible considerar que las disposiciones del ESD, de una parte, y las normas y procedimientos especiales y adicionales, de otra, *se complementan* recíprocamente."¹⁰³

4.224 Las CE señalan que el texto de la *Nota interpretativa general al Anexo 1A* contiene precisamente los términos "prevalecerá" y "conflicto".

4.225 Las Comunidades Europeas sostienen que Corea no ha demostrado cómo es posible afirmar que el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX, que prevé que el aumento de las importaciones y las condiciones en que se realizan deben ser consecuencia de "la evolución imprevista de las circunstancias", está en conflicto con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Es evidente que los redactores del artículo XIX consideraron que era posible cumplir todas esas prescripciones, ya que las incluyeron en la misma disposición.

4.226 De no haber conflicto, el Órgano de Apelación confirmó que se aplicarían conjuntamente las disposiciones especiales y adicionales y las disposiciones básicas del GATT y que éstas se complementarían recíprocamente.¹⁰⁴ Por consiguiente, corrigió la constatación del Grupo Especial de que el artículo 17 del *Acuerdo Antidumping* "proporciona un conjunto coherente de normas específicas para la solución de diferencias en materia antidumping [...] que sustituye al enfoque más general del ESD".¹⁰⁵

4.227 En resumen, a juicio de las CE, la relación entre el GATT y otros Acuerdos incluidos en el Anexo 1A está reglamentada de forma exhaustiva en las normas de la OMC, según se han interpretado en las decisiones del Grupo Especial y del Órgano de Apelación. La relación puede expresarse en términos de aplicación conjunta (la situación normal); discrepancias (disposiciones especiales); derogación expresa (conflicto resuelto *a priori* por los redactores del Acuerdo sobre la OMC); o conflicto. Tan sólo en las últimas dos hipótesis mencionadas prevalecen las disposiciones de otros Acuerdos incluidos en el Anexo 1A sobre las del GATT. Utilizar el término "subsunción" simplemente crea confusión. Si subsunción significa derogar o afirmar que hay un

¹⁰³ Véase el párrafo 65 del Informe del Órgano de Apelación encargado del caso *Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México*, WT/DS60/AB/R, de 2 de noviembre de 1998 (las cursivas figuran en el original, el subrayado es añadido).

¹⁰⁴ El Órgano de Apelación examinó otra cláusula de derogación específica prevista en el sistema de la OMC -a saber, el párrafo 1 del artículo 2 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* ("el ESD"), que administraba los casos de conflicto entre el ESD y las normas y procedimientos específicos en materia de solución de diferencias incluidos en los "Acuerdos abarcados". Como el Órgano de Apelación constató que no se cumplía el criterio establecido en esa disposición (la existencia de una "discrepancia" entre las normas generales y las normas especiales), confirmó que las normas de procedimientos generales y los especiales tenían que "aplicarse conjuntamente" (párrafo 65 del Informe).

¹⁰⁵ Véase el párrafo 68 del Informe del Órgano de Apelación (subrayado añadido).

conflicto de normas, prevalece el Acuerdo sobre Salvaguardias, de no ser así, no prevalece. Respecto del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT no se ha identificado ningún caso de derogación o conflicto y, por consiguiente, el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias se aplican conjuntamente. Corea no ha demostrado que exista un conflicto y que, por tanto, no esté justificado examinar si el aumento de las importaciones de PLDP es consecuencia de "la evolución imprevista de las circunstancias". En consecuencia, el Grupo Especial debería constatar que Corea ha infringido el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT, ya que no ha procedido a ese examen antes de imponer la medida de salvaguardias a las PLDP objeto de esta diferencia.

f) Réplica de Corea

4.228 **Corea** presenta los siguientes argumentos de réplica:

4.229 Corea considera que la legislación aplicable en la presente diferencia es el Acuerdo sobre Salvaguardias. También considera que las disposiciones mencionadas del artículo XIX del GATT, a saber, "la evolución imprevista de las circunstancias" y "por efecto de las obligaciones [...] contraídas", no forman ya parte del conjunto de derechos y obligaciones aplicables a la imposición de medidas de salvaguardia, por las razones expuestas en los párrafos 4.170 a 4.195.

4.230 Corea expresa su perplejidad por la siguiente declaración de las CE:

"A diferencia de la información sobre el aumento de las importaciones, la relativa a otras condiciones, por ejemplo la existencia de daño y la causalidad, así como la evolución imprevista de las circunstancias, obra en poder de los gobiernos y no requiere una investigación en la que deban participar agentes económicos. Cabe señalar que la prescripción de que el aumento de las importaciones sea consecuencia de la liberalización del comercio tampoco se menciona en el Acuerdo sobre Salvaguardias (la liberalización es también un asunto del que los gobiernos tienen conocimiento). Ambos factores existen, o no, y no es preciso realizar una investigación para saberlo."

4.231 Corea señaló que, según el razonamiento de las CE, los factores "la evolución imprevista de las circunstancias" o "por efecto de las obligaciones [...] contraídas" existían, o no, cada Miembro tenía "conocimiento" de los mismos, y no era preciso realizar una investigación para saberlo. De conformidad con estos argumentos, se supone que la única base en la que se puede apoyar el Grupo Especial para constatar que Corea infringió el artículo XIX del GATT es la determinación de que los factores "no existen". Como argumento alternativo, Corea se permite afirmar que tales factores existen:

- a) el aumento de las importaciones como consecuencia de "la evolución imprevista de las circunstancias", porque Corea no había previsto que las Comunidades Europeas adoptarían la medida sin precedentes de colocar sus existencias de PLDP en el mercado coreano aprovechando que Corea aplica a ese producto un arancel más bajo que el negociado para la leche en polvo en el marco de la Ronda Uruguay;
- b) el aumento de las importaciones "por efecto de las obligaciones [...] contraídas" porque era consecuencia de las concesiones arancelarias negociadas en el marco de la Ronda Uruguay y del procedimiento de balanza de pagos del GATT.

g) Argumentos complementarios presentados por las Comunidades Europeas en la segunda reunión del Grupo Especial con las partes

4.232 En la segunda reunión celebrada por el Grupo Especial con las partes, las **Comunidades Europeas** observaron lo siguiente:

4.233 Corea, de una parte, dejó de lado la prescripción de "la evolución imprevista de las circunstancias" al considerar que quedaba revocada por el Acuerdo sobre Salvaguardias, y de otra trató de justificar la medida que había adoptado en virtud de esa cláusula. Como han reiterado las Comunidades Europeas, afirmación que Corea no ha impugnado, es difícil que un gran desequilibrio entre las consolidaciones arancelarias de dos productos competidores, las PLDP y la leche en polvo, no se traduzca en una modificación relativa de las importaciones. A este respecto, las Comunidades Europeas también desean recordar que cuando un Miembro de la OMC ha calculado erróneamente sus concesiones y tropieza con dificultades a raíz de la aplicación de sus compromisos arancelarios tiene derecho a negociar y modificar su lista de conformidad con el artículo XXVIII del GATT. No obstante, tal vez no recurra a las medidas de salvaguardia para lograr este resultado si no se dan las condiciones necesarias para su imposición.

4.234 En lo que respecta a la historia de las negociaciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, las Comunidades Europeas observaron lo siguiente:

4.235 La opinión de Corea de que la prescripción relativa a "la evolución imprevista de las circunstancias" contenida en el artículo XIX está en conflicto con el Acuerdo sobre Salvaguardias y que, por tanto, no es aplicable, fue respaldada por el profesor Didier en un libro publicado en 1997, donde explicaba que un proyecto de texto anterior contenía la siguiente disposición: a condición de "que haya producido un aumento imprevisto, súbito y cuantioso de la cantidad que se importa de ese producto", que posteriormente se dejó de lado.

4.236 El profesor Didier consideró que esa disposición guardaba relación con la prescripción relativa a la evolución imprevista de las circunstancias del artículo XIX. Por eso, Corea alega que se tenía el propósito de suprimir esa prescripción. Es interesante señalar que en una sección posterior de ese mismo libro el profesor Didier desarrolla su tesis. Considera que es necesario incluir una prescripción relativa a la evolución imprevista de las circunstancias, ya que no cabe invocar que cualquier aumento de las importaciones cause un daño que justifique la adopción de medidas de salvaguardia.¹⁰⁶

4.237 De hecho, un examen más detenido del proyecto de texto suprimido demuestra que no guardaba ninguna relación con la prescripción relativa a la evolución imprevista de las circunstancias. El profesor Didier no estaba en lo cierto y podría haberse evitado el trabajo de idear una sustitución para la prescripción de "la evolución imprevista de las circunstancias". De hecho, el proyecto hacía referencia a un *aumento imprevisto de las importaciones* y no al aumento de las importaciones *como consecuencia* de la evolución imprevista de las circunstancias.

4.238 Una forma de entender la prescripción relativa a la evolución imprevista de las circunstancias es considerar que la cadena de causalidad iniciada por la liberalización del comercio determina la evolución imprevista de las circunstancias, la cual a su vez se traduce en un aumento de las importaciones que se realizan en condiciones tales que causan daño grave. El daño comienza con la

¹⁰⁶ Pierre Didier, *Les principaux accords de l'OMC et leur transposition dans la Communauté Européenne* (Bruylant, 1997), página 272, donde se hace referencia a la necesidad de "limiter la prise de mesures aux cas sinon anormaux, du moins imprévus".

pérdida de ventas, continúa con la pérdida de ventas y de producción, la disminución de la utilización de la capacidad, pérdidas en general y por último desempleo.

4.239 De hecho, se podría afirmar que la evolución imprevista de las circunstancias es un aspecto característico de las medidas de salvaguardia ya que define las circunstancias en que éstas pueden estar justificadas. Como alegó Corea, el artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias indica expresamente que en el artículo XIX se define lo que es una medida de salvaguardia.

4.240 En otras palabras, el artículo XIX da la definición de medidas de salvaguardia y el Acuerdo sobre Salvaguardias indica cómo se aplican. Sin embargo, Corea no mencionó la consecuencia que se deriva de esta afirmación, es decir, que el Acuerdo sobre Salvaguardias no es exhaustivo.

h) Argumentos adicionales presentados por Corea en la segunda reunión del Grupo Especial con las partes

4.241 En la segunda reunión celebrada por el Grupo Especial con las partes, **Corea** amplió sus argumentos respecto del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX, según se indica a continuación:

4.242 Corea ha señalado que esa prescripción se omitió del Acuerdo sobre Salvaguardias y sostiene que ya no es aplicable. Las Comunidades Europeas hacen referencia al artículo XIX del GATT y alegan que todavía existe la obligación de demostrar que se ha producido una "evolución imprevista de las circunstancias".

4.243 En primer lugar, si se examina el Acuerdo sobre Salvaguardias, es evidente que su objetivo es lograr un nuevo equilibrio e ir más allá del artículo XIX del GATT, cuya aplicación había resultado difícil en la práctica. El primer artículo del Acuerdo afirma que éste

"establece normas para la aplicación de medidas de salvaguardia, entendiéndose por éstas las medidas previstas en el artículo XIX del GATT".¹⁰⁷

En otras palabras, el artículo XIX del GATT define las medidas de salvaguardia, y ese nuevo Acuerdo establece la forma en que han de adoptarse esas medidas ('las normas para la aplicación').

4.244 En segundo lugar, para lograr el objetivo señalado *supra*, más adelante, en el artículo 2 del Acuerdo, se establecen las 'condiciones' que han de cumplirse para imponer medidas de salvaguardia. Es interesante señalar que repite casi exactamente el texto del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT, con las siguientes excepciones:

- a) suprime una parte del texto, en particular la disposición relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias" y la que prevé que se demuestre que las dificultades se producen "por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo"; y
- b) incorpora una expresión nueva, es decir, que el incremento de la cantidad de las importaciones puede ser "en términos absolutos o en relación con la producción nacional"; y
- c) estipula explícitamente que las medidas deben ser no discriminatorias, es decir, que las medidas de salvaguardia deben aplicarse a las importaciones procedentes de todas las fuentes.

¹⁰⁷ Véase el artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.245 Cuando un texto se adopta casi literalmente, pero con algunas omisiones y adiciones, cabe afirmar que se trata de omisiones y adiciones deliberadas. La labor preparatoria del Acuerdo sobre Salvaguardias respalda esta conclusión. Según el respetado profesor Pierre Didier, *"un proyecto de acuerdo de 1990 incluía la disposición [relativa a 'la evolución imprevista de las circunstancias'] y la ampliaba al imponer la obligación de establecer que se había producido un 'aumento imprevisto, súbito y cuantioso'". Tanto los Estados Unidos como la UE rechazaron esa formulación por considerarla demasiado restrictiva o difícil de aplicar*".¹⁰⁸ A partir de entonces se dejó totalmente de lado la referencia a "la evolución imprevista de las circunstancias". No obstante, ahora las Comunidades Europeas sostienen que la omisión de ese criterio sólo significa que "no se ha repetido" la expresión. Si la obligación de tomar en cuenta "la evolución imprevista de las circunstancias" siguiese siendo aplicable sobre la base del artículo XIX, ¿por qué motivo se habría suprimido y por qué las Comunidades Europeas habrían alegado que resultaba demasiado restrictiva y difícil de aplicar?

4.246 En tercer lugar, contrariamente a lo que afirman las CE, Corea considera que la supresión de la obligación relativa a "la evolución imprevista de las circunstancias" tenía el propósito de reforzar el régimen multilateral de salvaguardias. Las Comunidades Europeas sostienen que Corea no ha probado esta afirmación. Como se ha indicado anteriormente, tanto los Estados Unidos como la UE estimaron que la prescripción relativa a "la evolución imprevista de las circunstancias" resultaba demasiado restrictiva y difícil de aplicar. Y Corea duda seriamente que todavía sea útil en la práctica de los Estados. El hecho de que los Miembros no fueran capaces de determinar el alcance de sus derechos de conformidad con el artículo XIX ha llevado a la proliferación de medidas de "zona gris". Al mejorar el régimen de salvaguardias y suprimir las obligaciones inviables, los redactores intentaban reforzar dicho régimen, asegurándose de que los Miembros aplicaran las medidas de emergencia en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias en lugar de aplicar medidas de "zona gris" que no son transparentes y perturban el comercio.

4.247 En cuarto lugar, las Comunidades Europeas sostienen que si los redactores hubieran querido apartarse del artículo XIX hubieran tenido que hacerlo de forma expresa, y citan el Informe del Órgano de Apelación encargado del caso *CE - Bananos*¹⁰⁹ para respaldar su argumento. Corea señala que el caso *CE - Bananos* se refería a un acuerdo distinto, el Acuerdo sobre la Agricultura, en el cual los redactores habían introducido derogaciones expresas. Como ejemplo cabía citar el artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura, aunque Corea señala que ese artículo introduce una derogación expresa respecto del apartado b) del párrafo 1 del artículo II del GATT y no se trata del artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.248 No obstante, ninguna de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias prevé una derogación expresa. Si bien en el Acuerdo figuraban numerosas modificaciones fundamentales (véanse, por ejemplo, la prescripción de que deben transcurrir tres años antes de adoptar disposiciones de retorsión contra determinadas medidas de salvaguardia¹¹⁰ (que va en contra de lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 3 del artículo XIX), o la prescripción de no reducir la cuantía de las importaciones por debajo del nivel de un período reciente (que va en contra de lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX)¹¹¹, no era necesario señalar expresamente en el Acuerdo

¹⁰⁸ *Les principaux accords de l'OMC et leur transposition dans la Communauté Européenne* (Bruylant, 1997), páginas 271 a 272.

¹⁰⁹ Párrafo 155 del Informe del Órgano de Apelación encargado del caso *CE - Bananos*, WT/DS27/AB/R, de 9 de septiembre de 1997.

¹¹⁰ Párrafo 3 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

¹¹¹ Párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

todas las derogaciones. Las dudas que se planteen al determinar si esas disposiciones prevalecen respecto de las del artículo XIX del GATT quedan resueltas por la *Nota interpretativa general al Anexo 1A de la OMC*. De hecho, si hubiera sido preciso hacer derogaciones expresas cabría preguntarse por qué se incluyó esa Nota interpretativa.

4.249 Además, las Comunidades Europeas no han mencionado que el Órgano de Apelación encargado del caso *CE - Bananos* sólo examina la situación que se produce cuando el Acuerdo pertinente de la OMC no aborda específicamente la cuestión de la que trata el correspondiente artículo del GATT. En su segunda comunicación, las Comunidades Europeas citaron un extenso párrafo del Informe del Órgano de Apelación encargado del caso *CE - Bananos*. No obstante, es muy revelador que las Comunidades Europeas hayan omitido la segunda oración del párrafo que dice lo siguiente '*no hay ninguna disposición en los párrafos 1 ó 2 del artículo 4, ni en cualquier otro artículo del Acuerdo sobre la Agricultura, que se ocupe expresamente de la asignación de los contingentes arancelarios para productos agropecuarios*'. En otras palabras, ningún artículo del Acuerdo sobre la Agricultura se ocupa de la cuestión sobre la que trata el artículo XIII del GATT. El Órgano de Apelación llegó a la siguiente conclusión: '*En consecuencia, las disposiciones del GATT, incluido el artículo XIII, son aplicables a los compromisos en materia de acceso a los mercados relativos a productos agropecuarios, salvo en la medida en que el Acuerdo sobre la Agricultura contenga disposiciones especiales que traten específicamente de la misma cuestión*'.¹¹² (subrayado añadido)

4.250 En el presente caso, el Acuerdo sobre Salvaguardias trata específicamente de las condiciones que se han de cumplir para adoptar medidas de salvaguardia, precisamente bajo el título "Condiciones". El Acuerdo sobre Salvaguardias establece específicamente las condiciones que se han de cumplir para adoptar una medida de salvaguardia, y la "evolución imprevista de las circunstancias" no figura entre ellas.

4.251 Además, una lectura de los textos pertinentes, ajustándose a la posición de las Comunidades Europeas, indica que habría un conflicto entre el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Si se respeta el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y se adopta una medida de salvaguardia sin cumplir la prescripción relativa a "la evolución imprevista de las circunstancias", se está en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias pero se infringe el artículo XIX. La Nota interpretativa general al Anexo 1A de la OMC dispone claramente que en caso de conflicto entre una disposición del GATT y una disposición de un Acuerdo (por ejemplo, el Acuerdo sobre Salvaguardias), prevalecerá la disposición del Acuerdo y no la del GATT.

4.252 A este respecto, el presente caso no es semejante al caso *Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México*¹¹³, al que hacen referencia las Comunidades Europeas. Ese caso se refería a las normas generales aplicables a la solución de diferencias en la OMC y a las normas específicas aplicables en situaciones de antidumping, y el Órgano de Apelación constató que ambas series de normas se ensamblaban en 'un sistema global, integrado, de solución de las diferencias en el marco del *Acuerdo sobre la OMC*'.¹¹⁴ Incluso en esa ocasión, el Órgano de Apelación dijo que si existía una discrepancia entre las dos series de normas, en caso de conflicto, prevalecerían las normas especiales antidumping. El Órgano de Apelación aclaró

¹¹² Párrafo 155 del Informe del Órgano de Apelación encargado del caso *CE - Bananos*, WT/DS27/AB/R, de 9 de septiembre de 1997.

¹¹³ Informe del Órgano de Apelación encargado del caso *Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México*, WT/DS60/AB/R, de 2 de noviembre de 1998.

¹¹⁴ Párrafo 66 del Informe del Órgano de Apelación encargado del caso *Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México*, WT/DS60/AB/R, de 2 de noviembre de 1998.

que existe conflicto en el supuesto de que "*una disposición lleve aparejada la vulneración de la otra*".¹¹⁵ Corea considera que en el presente caso se plantea ese tipo de conflicto.

4.253 Por último, Corea pone en tela de juicio de que las Comunidades Europeas crean realmente en su propia argumentación, y señala que no incluyeron la prescripción relativa a "la evolución imprevista de las circunstancias" en sus propias normas para la aplicación de medidas de salvaguardia.¹¹⁶ Los funcionarios comunitarios enumeran una serie de normas que estipulan todos los requisitos para la adopción de una medida de salvaguardias, en cambio, en ese reglamento no se menciona ni siquiera se hace referencia a dos prescripciones de la mayor importancia.

4.254 Para desviar la atención de la discrepancia entre su actual argumento y su aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias, las Comunidades Europeas hacen referencia a la legislación de otros países en la que se incluye la prescripción relativa a "la evolución imprevista de las circunstancias". Sin embargo, no se discute el hecho de que los Miembros de la OMC puedan adoptar normas más restrictivas respecto de la aplicación de medidas de salvaguardias que las que estipulan las normas de la OMC. Lo que se trata de determinar en este caso es lo que exigen las normas de la OMC. Corea sostiene que esas normas no supeditan la adopción de una medida de salvaguardia a la prescripción de que se demuestre "la evolución imprevista de las circunstancias".¹¹⁷

D. RECLAMACIÓN EN VIRTUD DEL PÁRRAFO 1 a) DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT Y DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

a) Alegación de las Comunidades Europeas

4.255 Las **Comunidades Europeas** alegan que, al no analizar las condiciones en las que los productos importados entran en el mercado de importación, Corea ha violado sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT y del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los argumentos de las Comunidades Europeas en apoyo de esta alegación son los siguientes:

4.256 Recordando y completando el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT, el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias prescribe que

"Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan *en condiciones tales* que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores."
(subrayado nuestro)

¹¹⁵ Párrafo 65 del Informe del Órgano de Apelación encargado del caso *Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México*, WT/DS60/AB/R, de 2 de noviembre de 1998.

¹¹⁶ Reglamento (CE) N° 3285/94 sobre el régimen común aplicable a las importaciones, Diario Oficial de la CE 1994 N° L349/53.

¹¹⁷ No obstante, en el presente caso se dieron factores "imprevistos", ya que el Gobierno de Corea no previó que las CE modificarían de forma espectacular el equilibrio de las exportaciones pasando de la leche en polvo a las PLDP, para aprovechar la ventaja que ofrecía la estructura arancelaria de Corea. Según la formulación que hacen las CE de la disposición relativa a "la evolución imprevista de las circunstancias", la existencia de tales factores es una mera cuestión de hecho y justifica la imposición de una medida de salvaguardia siempre que se cumplan las demás condiciones estipuladas.

4.257 A este respecto, las Comunidades Europeas observan que, como hicieron con la cláusula de la "evolución imprevista de las circunstancias", mediante la inclusión de una referencia a las condiciones de importación en el texto del párrafo 1 a) del artículo XIX y del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los redactores de ambos Acuerdos han excluido que la cuantía y el ritmo de aumento de las importaciones basten por sí solos para justificar una medida de salvaguardia.

4.258 Sin embargo, Corea circunscribió su examen al aumento de las importaciones y no examinó en qué condiciones éstas se producen y en particular los precios a los que se importó el producto. En consecuencia, las Comunidades Europeas sostienen que Corea no cumplió sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT y del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de analizar si las condiciones en que la importación de los productos que se estaban investigando eran tales que causaban un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.

4.259 En la primera reunión del Grupo Especial con las partes, las **Comunidades Europeas** presentaron además sus argumentos con relación al párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT y al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias como sigue:

4.260 Al imponer el requisito de que el daño grave se produzca tanto debido a un aumento de las importaciones como a las condiciones en que se realizan, el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias indica claramente que esas "condiciones" tienen también que evaluarse. Entre ellas, las Comunidades Europeas sostenían que los precios de importación y su repercusión en los precios internos ocupaban claramente un lugar destacado.

4.261 En su notificación de abril al Comité de Salvaguardias, Corea trata de desembarazarse de este requisito en dos líneas que dicen "Si bien el precio de venta de los productos importados aumentó en 381 won/kg durante el período objeto de investigación, el precio de venta de la leche en polvo nacional descendió en 360 won/kg." Al examinar las condiciones relativas al precio en su primera comunicación las Comunidades Europeas señalaron que a su juicio esto no bastaba y que Corea no había señalado si y cómo los precios de importación disminuyeron o afectaron adversamente de otro modo a los de los productos nacionales.

4.262 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial¹¹⁸, las **Comunidades Europeas** volvieron a aclarar que creían que entre las condiciones que hay que considerar con relación al párrafo 1 del artículo 2, el precio es esencial, pero que otras condiciones como la calidad superior o la publicidad pueden también concebirse en ciertos casos.

b) Respuesta de Corea

4.263 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial¹¹⁹, **Corea** alegó que las palabras "en condiciones tales" que figuraban en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo forman simplemente parte del requisito de causalidad que se debe demostrar en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esta redacción no impone ninguna obligación separada o distinta.

¹¹⁸ El Grupo Especial recuerda que la pregunta era: "¿Qué factores distintos del precio pueden considerarse con relación a la prescripción 'en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave [...]', mencionada en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias?"

¹¹⁹ El Grupo Especial recuerda que la pregunta era: "¿Qué factores distintos del precio pueden considerarse con relación a la prescripción 'en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave [...]', mencionada en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias?"

4.264 Las disposiciones de salvaguardia especial del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido respalda esta interpretación. El artículo 6 de ese Acuerdo estipula que un Miembro debe demostrar que "las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional". Los redactores no consideraron necesario añadir la expresión "en condiciones tales", aunque probablemente se sigue exigiendo una determinación de causalidad. Además, el carácter superfluo de las palabras "en condiciones tales" se confirma también por el hecho de que el documento Índice Analítico: Guía de las Normas y Usos del GATT preparado por la Secretaría del GATT/OMC se refiere a todo tipo de redacciones con excepción de "en condiciones tales" al analizar una idéntica redacción con relación al artículo XIX del GATT de 1947.

4.265 El Acuerdo sobre Salvaguardias tiene por objeto y finalidad otorgar a los Miembros el derecho a imponer una medida de salvaguardia como último recurso cuando un aumento de las importaciones está causando daños o amenaza con causar daños a una rama particular de producción nacional. El Acuerdo no especifica que la causalidad debe basarse exclusivamente en la reducción de los precios o en cualquier otro factor. Un aumento de las importaciones puede desplazar a los productos nacionales competidores y causar un daño a una rama particular de producción nacional, por una multitud de razones, entre las que figuran la imagen, la calidad, el estilo, la estructura de la rama de producción, la asistencia técnica, etc. Un Miembro podría hallar también que existe relación de causalidad cuando los precios de las importaciones están aumentando porque los precios de los productos nacionales pueden seguir vendiéndose con pérdida o a un nivel que produce rentabilidad insuficiente de la inversión. A condición de que un Miembro demuestre que un aumento de las importaciones está causando graves daños o amenaza con causarlos a la rama de producción nacional y a condición de que descuenta los daños que puedan causar otros factores, el Grupo Especial deberá considerar que ese Miembro cumple sus obligaciones en virtud de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

c) Réplica de las Comunidades Europeas

4.266 La réplica de las **Comunidades Europeas** contiene los siguientes argumentos:

4.267 Corea no ha refutado la alegación de las CE de que no analizó la repercusión de los precios de importación sobre los precios internos de la leche cruda o sin elaborar y la leche en polvo y, en la medida en que reunió información sobre este aspecto, esa información no respaldaba una conclusión de que las condiciones en que se había producido el aumento de las importaciones eran tales que causaban graves daños. Además, Corea no indicó ninguna otra "condición" imperante que considerara pertinente con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, sino que simplemente omitió examinar si esa disposición se cumplía. En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, las Comunidades Europeas han indicado que esos factores, además de los precios, pueden ser, por ejemplo, la calidad de las importaciones o que su promoción en el mercado de importación podía ser también pertinente, al igual, por ejemplo, que la rapidez de penetración en el mercado (frente a la participación en el mercado).

4.268 Aunque en la notificación de Corea de 24 de marzo figura un cuadro que contiene los precios de la leche en polvo nacional y las PLDP importadas, Corea no llevó a cabo ningún análisis de esos precios. Las Comunidades Europeas consideran que no basta simplemente con comparar los precios. Los productos de que se trata en este caso, leche sin elaborar, leche en polvo y PLDP son sustituibles y compiten en cierta medida, pero tienen no obstante características diferentes y usos diferentes. En realidad, Corea afirma que "la mayoría de los usuarios coreanos de leche en polvo declaran [...] que los productos nacionales son de mejor calidad que las PLDP importadas". Además, el Informe de investigación de la CCEC pone de manifiesto las diferencias entre esos productos en relación con sus usos finales. En el informe se señala que el Manual sobre la Rama de Producción de Alimentos autoriza que tengan distintos usos finales. No se hace ningún análisis de la proporción del mercado

que corresponde a los productos por los que se pueden utilizar las PLDP, en comparación con los productos para los que se puede utilizar leche en polvo o con los productos producidos a base de leche no elaborada. La conclusión es que no se puede hacer una comparación directa entre la leche en polvo y las PLDP, a causa en primer lugar de las diferentes características de los productos y en segundo lugar de las distintas posibilidades con respecto a sus usos finales. Corea no tiene razón en dar por supuesto la reducción de los precios por parte de las importaciones de las PLDP simplemente porque se podían obtener a un precio inferior al de la leche en polvo nacional. Ni en la notificación de Corea ni en el Informe de la CCEC se menciona cómo se tuvieron en cuenta las diferencias entre los dos productos, tanto en lo que respecta a sus características innatas y a sus usos finales, en la comparación de los precios. De hecho, la comparación de las diferencias de los precios entre la leche en polvo nacional y las PLDP importadas es análoga a la comparación de los precios entre la mantequilla y la margarina. En muchos mercados el precio de esos productos competidores y sustituibles será muy diferente.

4.269 En su respuesta a las preguntas planteadas por el Grupo Especial¹²⁰ en su segunda reunión, las **Comunidades Europeas** volvieron a aclarar sus argumentos como sigue:

4.270 El requisito de "en condiciones tales" debe primeramente relacionarse con los productos importados y no con el mercado nacional. Desde el punto de vista semántico, la expresión "en condiciones tales" que figura en el párrafo 1 del artículo 2 se refiere al producto importado y no al estado del mercado o de la rama de producción nacional que puede verse afectado por el aumento de las importaciones. Una de las condiciones de las importaciones que siempre se da y que siempre es pertinente es el precio.

4.271 Es evidente que de la presencia de la palabra "y" en el párrafo 1 del artículo 2 se deduce que "en condiciones tales" constituye un requisito distinto de que las importaciones hayan "aumentado en tal cantidad".

4.272 Las condiciones en que las importaciones se producen, junto con el aumento de las importaciones, son el comienzo de la relación de causalidad que produce el daño. De hecho, no se producen exactamente al comienzo, sino que aparecen después de la liberalización del comercio y de acontecimientos imprevistos. Lo esencial es que el aumento de las importaciones y la relación de causalidad "en condiciones tales" preceden al daño. En consecuencia, los criterios que resultan pertinentes para determinar las condiciones en que se efectúan las importaciones no son los mismos que los que determinan la conexión causal. En otras palabras, los criterios examinados con relación a este concepto de "en condiciones tales" guardan relación con la existencia objetiva de determinadas condiciones mientras que la causalidad requiere un análisis razonado de causa y efecto entre el aumento de las importaciones y esas condiciones, por un lado, y el daño, por el otro. Concretamente, el examen del concepto de "en condiciones tales" requerirá un examen de los precios mientras que un examen de la conexión causal requerirá el examen de la manera en que esos precios causan un daño a la rama de producción nacional. La existencia de importaciones de bajo precio en sí no constituye un daño, es sólo una circunstancia que puede producir un daño.

¹²⁰ El Grupo Especial recuerda que las preguntas eran: "El artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere a 'en condiciones tales'. ¿Se refiere la frase 'en condiciones tales' a criterios relacionados con las importaciones, el mercado interno o ambos?" "¿Constituye 'en condiciones tales' un requisito separado del aumento de las importaciones que causa daños?" "¿Cuál es la diferencia entre los criterios examinados con relación al concepto 'en condiciones tales' y los que se han de examinar con relación al vínculo causal?"

d) Argumentos de réplica de Corea

4.273 **Corea** formula los siguientes argumentos de réplica:

4.274 El artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias (*Condiciones*) prescribe que un Miembro podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si:

"dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores".
(subrayado nuestro)

4.275 Corea cumplió las condiciones establecidas en el artículo 2 porque cumplió lo dispuesto en los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 al determinar si se había producido un daño grave y la relación de causalidad, el artículo 5 al aplicar la medida de salvaguardia y el artículo 12 al notificar y celebrar consultas de manera adecuada con el Comité de Salvaguardias y los Miembros interesados.

4.276 En respuesta a las preguntas que hizo el Grupo Especial¹²¹ en la segunda reunión, **Corea** volvió a aclarar sus argumentos como sigue:

4.277 En opinión de Corea la expresión "en condiciones tales" sólo se puede interpretar que se refiere a las importaciones.

4.278 Corea considera que "en condiciones tales" forma parte del análisis de causalidad. Estas palabras no imponen ninguna obligación separada o distinta a las autoridades investigadoras.

4.279 Corea cree que los criterios examinados por las autoridades de investigación con relación al concepto de "en condiciones tales" no son distintos de los examinados con relación al vínculo causal. En otras palabras, son las condiciones en las que las importaciones entran en un mercado lo que establece una relación entre esas importaciones y el daño grave producido a la rama de producción nacional.

E. APLICACIÓN DE COREA DE MEDIDAS DE SALVAGUARDIA A PRODUCTOS AGROPECUARIOS

a) Comunicación de Corea

4.280 **Corea** presenta la siguiente comunicación con respecto a la índole de la industria láctea de Corea y a la solicitud de una medida de salvaguardia a un producto agropecuario:

4.281 El Acuerdo sobre Salvaguardias es el mecanismo general de salvaguardia en el marco del sistema de la OMC y sus disposiciones son aplicables a la mayor parte de los productos abarcados por el sistema de la OMC. Otras medidas de salvaguardia son aplicables a sectores que plantean cuestiones concretas o excepcionales, muy en particular, los textiles y los productos agropecuarios. Estas otras medidas de salvaguardia están concebidas para proporcionar el grado adecuado de sensibilidad que necesitan esos sectores o productos. El Acuerdo sobre Salvaguardias

¹²¹ El Grupo Especial recuerda que las preguntas eran: "El artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere a 'en condiciones tales'. ¿Se refiere la frase 'en condiciones tales' a criterios relacionados con las importaciones, el mercado interno o ambos?" "¿Constituye 'en condiciones tales' un requisito separado del aumento de las importaciones que causa daños?" "¿Cuál es la diferencia entre los criterios examinados con relación al concepto 'en condiciones tales' y los que se han de examinar con relación al vínculo causal?"

inevitablemente no otorga la misma sensibilidad al sector agropecuario que el Acuerdo sobre la Agricultura.

4.282 El artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura reconoce el carácter excepcional de los mercados de productos agropecuarios y que incluso aumentos relativamente menores y de breve duración de las importaciones pueden producir drásticas distorsiones en la rama de producción pertinente. Como consecuencia de ello, el artículo 5 tiene un umbral muy inferior para la acción que el Acuerdo sobre Salvaguardias. No obstante, Corea no pudo invocar el artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura para reparar el daño grave causado a sus mercados de productos lácteos por el aumento de las importaciones. En cambio, Corea aplicó los procedimientos con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias y llegó también a la conclusión de que se había causado un daño grave a su rama de producción nacional, pese a que las normas relativas a la imposición de medidas de salvaguardia con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias son superiores a las previstas en el Acuerdo sobre la Agricultura.

b) Respuesta de las Comunidades Europeas

4.283 Las **Comunidades Europeas** responden a la comunicación de Corea como sigue:

4.284 Las Comunidades Europeas consideran que la evaluación para saber si la medida de Corea sería compatible con el Acuerdo sobre la Agricultura y, en particular, su artículo 5, queda fuera del mandato de este Grupo Especial. En cualquier caso, no puede compensar el hecho de que no podía invocar la disposición de salvaguardia del Acuerdo sobre la Agricultura mediante la reducción arbitraria de la norma del artículo XIX del GATT y del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, en el artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura se contemplan claramente medidas cuantitativas, y para cuatro años.

c) Réplica de Corea:

4.285 **Corea** presenta los siguientes argumentos de refutación:

4.286 En su calidad de sistema general de normas para la imposición de medidas de salvaguardia, el Acuerdo sobre Salvaguardias se aplicará a cierto número de diferentes sectores de productos y, por esa razón, tiene un grado de flexibilidad incorporado a su estructura y en términos individuales.

4.287 Algunos criterios relativos a los daños con respecto a productos industriales o manufacturados pueden no ser pertinentes cuando se aplican a los productos agropecuarios porque esos criterios no son de un carácter objetivo y cuantificable que tenga relación con la situación de la rama de producción agrícola particular, es decir, que no reflejan el carácter excepcional del sector agropecuario.¹²²

4.288 Si los criterios particulares enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no son aplicables a un sector agrícola concreto, se debe otorgar a los Miembros flexibilidad para examinar otros criterios enumerados que tengan más plenamente en cuenta el carácter excepcional o concreto de los productos y de la rama de producción objeto de examen. Se

¹²² El apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 prescribe una evaluación de "todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción". Esto parece permitir una investigación que tenga en cuenta el carácter específico de la rama de producción.

debe también autorizar a los Miembros a tener en cuenta criterios no incluidos en la lista que sean pertinentes para la rama de producción objeto de examen.¹²³

4.289 En la segunda reunión del Grupo Especial con las partes, Corea presentó los argumentos siguientes con respecto al Acuerdo sobre la Agricultura:

4.290 El objetivo de Corea al referirse al Acuerdo sobre la Agricultura, en particular a su artículo 5, era mostrar que:

- a) en cualquier investigación de cualquier rama de producción efectuada en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, los productos y la rama de producción de que se trate han de ser examinados meticulosamente y cualquier aspecto concreto identificado tendrá que ser tenido en cuenta en las determinaciones pertinentes del daño grave y la relación de causalidad. Algunos criterios relativos al daño podrán ser aplicables en un caso, pero no en otros. Esta opinión es compartida por el Gobierno de los Estados Unidos;
- b) debido a circunstancias que quedan fuera de su control, se pidió a Corea que investigara la rama de producción de productos lácteos con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias, como distinto del Acuerdo sobre la Agricultura. El Gobierno de Corea efectuó una investigación cabal y adecuada de su rama de producción de productos lácteos con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias, pero en circunstancias normales hubiera podido utilizar las disposiciones específicas del Acuerdo sobre la Agricultura. Corea no pretende que podría sustituir las normas superiores de investigación del Acuerdo sobre Salvaguardias por las normas inferiores del Acuerdo sobre la Agricultura, y al Grupo Especial le debe resultar evidente que las autoridades competentes coreanas cumplían plenamente las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y en modo alguno se refería a las normas aplicables en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura.

F. RECLAMACIÓN EN VIRTUD DEL PÁRRAFO 2 a) DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

a) **Alegación de las Comunidades Europeas**

4.291 Las **Comunidades Europeas** alegan que Corea violó el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no demostrar que se había producido un daño grave a la rama de producción nacional. A continuación figuran los argumentos de las CE en apoyo de esa alegación:

i) *La definición de la "rama de producción nacional"*

4.292 El párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias prescribe que:

"para determinar la existencia de daño o de amenaza de daño, se entenderá por 'rama de producción nacional' el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores

¹²³ Habida cuenta de que el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias utiliza la expresión "en particular", factores distintos de los indicados en ese apartado podrán utilizarse para determinar si se han causado daños a un sector particular, como la agricultura.

constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos".

4.293 A los efectos de su investigación sobre las salvaguardias, Corea definió¹²⁴ la "rama de producción nacional" como:

"la industria productora de leche cruda o sin elaborar y de leche en polvo. Estos productos son directamente competidores con los productos importados sometidos a investigación. Los productores de leche no elaborada son unidades familiares dedicadas a la ganadería lechera y empresas de elaboración de leche que explotan directamente sus propias instalaciones; los productores de leche en polvo son cooperativas ganaderas y empresas de elaboración de leche, especialmente productores, quienes encomiendan la elaboración a terceras partes al no disponer de instalaciones de fabricación de leche en polvo".

4.294 Las Comunidades Europeas están de acuerdo con Corea en que esta es una definición adecuada de la rama de producción nacional. La producción de leche cruda o sin elaborar y de leche en polvo son actividades conectadas y complementarias. No sólo cada una de ellas depende de la otra para poder llevar a cabo su propia actividad empresarial, sino que muchos productores de leche sin elaborar son también productores de leche en polvo o poseen instalaciones de producción de leche en polvo (las cooperativas ganaderas son propiedad de agricultores dedicados a la explotación lechera).

4.295 Las Comunidades Europeas discrepan, no obstante, del hecho de que Corea no haya aplicado esta definición de rama de producción nacional de manera coherente para su determinación del daño grave. Algunos factores del daño fueron examinados únicamente en lo que respecta a la rama de producción de leche sin elaborar y otros únicamente en lo que respecta a la elaboración de leche en polvo. En muchos casos no se ha dado ni siquiera ninguna explicación sobre la razón por la que únicamente se examinó una parte de la rama de producción nacional y la única explicación manifiesta es que el examen de la otra parte no habría refrendado una conclusión de daño grave. En otros casos, la evaluación de los factores del daño está viciada por otros motivos. El examen incompleto de los factores del daño dimanante de la aplicación contradictoria de la definición de rama de producción nacional y los demás errores cometidos por Corea en la evaluación de los factores del daño hace que la determinación sea contraria al párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

ii) *Falta de un examen correcto de todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tienen relación con la situación de la rama de producción nacional*

4.296 El párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que la investigación del daño grave evalúe todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de la rama de producción nacional, 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 venta, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo.

4.297 Esta disposición establecía el principio de que una investigación del daño debe ser *completa* ("todos los factores pertinentes"). Sólo los factores que no son pertinentes, o que no son objetivos o cuantificables, o que no tienen relación con la situación, pueden quedar excluidos. Obviamente es necesario examinar un factor antes de que pueda considerarse que no es pertinente, o que no es objetivo o cuantificable, o que no tiene relación con la situación. Las Comunidades Europeas señalan

¹²⁴ Véase párrafo III.2 de la notificación de 1º de abril de 1998, G/SG/N/10/COR/1/Suppl.1 (Prueba documental CE-10).

que esta posición ha sido respaldada en dos informes recientes del Grupo Especial¹²⁵ que se ocupaban de la norma del "perjuicio grave" establecida en el párrafo 3 del artículo 6 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido¹²⁶. Ambos informes del Grupo Especial insistían en la obligación de examinar cada uno de los factores del perjuicio enumerados. En el caso relativo a *ropa interior*, el Grupo Especial criticó a los Estados Unidos por proporcionar una información contradictoria e insuficiente. En el caso de las *blusas*, el Grupo Especial declaró que "como mínimo, el Miembro importador debe estar en condiciones de demostrar que ha considerado la importancia o algún otro tipo de influencia de cada uno de los factores enumerados [...]".¹²⁷ Como los Estados Unidos no examinaron ocho de esos factores en el contexto de la rama de producción particular sin dar ninguna explicación para no hacerlo, no se respetaron las prescripciones del artículo 6 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido.¹²⁸

4.298 Incluso si la redacción del párrafo 3 del artículo 6 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido es ligeramente diferente de la del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ambas disposiciones contienen, no obstante, una lista de factores del daño que deberá ser evaluada por la autoridad investigadora. Por consiguiente, de conformidad con las razones indicadas en los citados informes del Grupo Especial, las Comunidades Europeas sostienen que, como mínimo, una determinación del daño grave con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias debe demostrar que se examinó la pertinencia o no de cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas sostienen además que esa disposición impone la obligación de que cada factor del daño sea adecuadamente analizado a menos que se explique por qué motivo se puede omitir ese factor.

4.299 Con respecto a cada uno de los factores establecidos en el párrafo 2 a) del artículo 4, las Comunidades Europeas aducen los argumentos siguientes:

a) *Ritmo y cuantía del aumento de las importaciones en términos absolutos y relativos*

4.300 Este factor no fue examinado plenamente por Corea con respecto a los productos que estaban finalmente abarcados por las medidas. El párrafo IV.2 de la notificación de 1º de abril de 1997 se limita a explicar que hubo un aumento en términos absolutos y relativos en lo que respecta a los productos incluidos en las subpartidas 0404.90.0000 y 1901.90.2000 del Arancel de Aduanas (Sistema Armonizado) de Corea. Sin embargo, Corea excluyó a ciertos productos del alcance de la medida como el concentrado de leche con mineral (calcio), los productos especiales chilenos y las materias primas para la producción de Cerelac de Nestlé. No se hace ninguna reducción con respecto

¹²⁵ Véase Informe del Grupo Especial en *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, 6 de enero de 1997, WT/DS33/R; *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*, WT/DS24/6, 8 de noviembre de 1996. Ambos informes del Grupo Especial estuvieron sometidos a revisión por el Órgano de Apelación, el cual, sin embargo, no adoptó ninguna decisión sobre la norma del perjuicio grave.

¹²⁶ "Al formular una determinación de la existencia del perjuicio grave [...], el Miembro *examinará* los efectos de esas importaciones en el estado de la rama de producción en cuestión que se reflejen en *cambios en las variables económicas pertinentes, tales como* la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las existencias, la participación en el mercado, las exportaciones, los salarios, el empleo, los precios internos, los beneficios y las inversiones; ninguno de estos factores por sí solo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo." (subrayado nuestro)

¹²⁷ Véase *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejido de lana procedentes de la India*, párrafo 7.26.

¹²⁸ Véase, *id.* en el párrafo 7.52.

a estos productos excluidos al evaluar el aumento de las importaciones. En realidad, durante las consultas relativas a la solución de la diferencia, Corea declaró que no estaba ni siquiera en condiciones de dar una estimación razonable del volumen de los productos excluidos durante el período de investigación. Además, Corea no consideró el aumento de las importaciones en relación con la disminución de las importaciones de leche en polvo, que es un producto similar.

b) Parte del mercado interno absorbida por el aumento de las importaciones

4.301 Este requisito fue examinado por Corea en el párrafo IV.3.4 de la notificación del 1º de abril de 1997 en el que se explica que de la participación total en el mercado, la parte correspondiente a la leche cruda o sin elaborar y a la leche en polvo nacionales descendió en torno al 5,7 por ciento, pasando del 91,1 por ciento al 85,4 por ciento durante el período objeto de investigación. Aunque este es uno de los factores en los que Corea se basó posteriormente para llegar a la conclusión de que no hubo daño grave (párrafo IV.4 de la notificación de 1º de abril de 1997), no se da explicación alguna del motivo por el que esa pequeña disminución de la parte del mercado debería ser una causa de preocupación y menos aún de que apoyara una conclusión de daño grave. La única observación formulada en la notificación del 1º de abril de 1997 tiene por objeto disculpar el pequeño aumento en la parte del mercado que se produjo de 1995 a 1996 por ser "una tendencia temporal desencadenada por las ventas de leche en polvo por debajo del costo de fabricación destinadas a reducir las existencias excedentarias que suponían costos de almacenamiento y gastos".

c) Cambios en el nivel de las ventas

4.302 Este factor se examinó en cierta medida en el párrafo IV.3.3 de la notificación de 1º de abril de 1997 en forma de un examen del "consumo de leche sin elaborar nacional (comprendida la leche en polvo)". Esta cifra se mantuvo notablemente estable en 1.844.463 toneladas en 1993, 1.947.128 toneladas en 1994, 1.947.965 toneladas en 1995 y 984.934 toneladas durante el primer semestre de 1996 (probablemente equivalente a dos veces 984.934 toneladas, es decir, 1.969.868 toneladas para todo el año). Corea declara que hubo una disminución en 1996, pero esto parece ser un error suyo.

d) Producción

4.303 Este factor fue examinado por Corea. Como se explica en el párrafo IV.3.1 de la notificación del 1º de abril de 1997, la producción de leche no elaborada y leche en polvo nacionales aumentó el 3,2 por ciento en 1994, el 4,2 por ciento en 1995 y el 4,4 por ciento durante el primer semestre de 1996. Corea no intenta presentar esto como un "daño grave", sino simplemente explicarlo de manera convincente declarando que

"la producción de leche sin elaborar no puede reducirse temporalmente a menos que se sacrifiquen vacas lecheras. En vez de reducir el tamaño de su cabaña -que, por término medio, es bastante pequeño- los ganaderos coreanos continúan su producción de leche no elaborada a niveles normales, incluso en períodos de débil demanda, puesto que el exceso de leche sin elaborar es suministrado a las cooperativas ganaderas para su transformación en leche en polvo".

4.304 En opinión de las CE la explicación de Corea no es creíble. Corea no está describiendo un aumento "temporal" en la producción, sino un aumento constante a lo largo de un período de tres años. No sólo es posible ajustar la producción variando la utilización de piensos y aditivos y otras tecnologías, sino que las vacas lecheras tienen en cualquier caso una vida útil de ocho a diez años lo que significa que del 10 al 12 por ciento se retiran o sacrifican inevitablemente cada año. La producción se puede reducir cuando es necesario incluso en las explotaciones lecheras y el hecho de que, no obstante, siga aumentando en Corea demuestra que no puede haber un grave daño.

e) Productividad

4.305 Este factor únicamente se examinó con relación a la rama de producción de leche no elaborada. Según el párrafo IV.3.2 de la notificación de 1º de abril de 1997, la productividad de los agricultores dedicados a la explotación lechera de Corea ha sido bastante importante. Una vez más, Corea trata de explicarlo con algún razonamiento sorprendente al declarar que:

"Esta indicación indirecta de una mayor productividad obedece a los avances de la tecnología, no a las modificaciones de las condiciones del mercado. El hecho de que la rama de producción nacional se estancase a pesar de la mayor productividad es un indicativo de que el daño causado a la rama de producción nacional no fue causado por factores internos sino de índole externa, a saber, el aumento de las importaciones."

En efecto, Corea da por supuesto la conclusión a la que desea llegar (daño o "estancamiento") para explicar un factor positivo y atribuye el estancamiento supuesto a las importaciones.

4.306 Otro defecto de este párrafo de la notificación de 1º de abril de 1997 es que la productividad no se evaluó en absoluto con respecto a la rama de producción de leche en polvo, sino que se dio una "explicación" por su falta, al declararse que:

"Dado que la producción de leche en polvo tiene una gran dependencia del suministro y de la demanda de leche sin elaborar, y que las instalaciones de producción no pueden hacer frente a cambios drásticos a corto plazo, un examen de la productividad puede ser sustituido por un examen del nivel de producción."

Esta explicación es, no obstante, insuficiente a juicio de las CE porque, contrariamente a lo que pretende, la productividad es un factor distinto enumerado en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El examen de este factor no puede ser sustituido por el examen de otro factor.

4.307 En realidad, la productividad de la rama de producción de leche en polvo cabe prever que ha aumentado puesto que su producción total ha aumentado y no hay ninguna indicación de que la capacidad de producción se haya ampliado.

4.308 En opinión de las CE, el examen del factor de productividad del daño no respalda una conclusión de daño grave, sino más bien al contrario.

f) Utilización de la capacidad

4.309 Este factor se abordó también únicamente con respecto a la rama de producción de leche sin elaborar. Según el párrafo IV.3.2 de la notificación de 1º de abril de 1997, "la utilización de la capacidad [...] fue siempre del 100 por ciento en la industria de la leche sin elaborar puesto que esta es producida por vacas lecheras, cuya producción no puede quedar sin utilizar como algunas formas de producción".

4.310 Las Comunidades Europeas mantienen que esto no es un examen serio del factor del daño. Una explotación que no puede mantener 100 vacas puede optar por mantener sólo 80, si las condiciones económicas así lo requieren. La utilización de la capacidad en la rama de producción de leche en polvo ni siquiera se menciona. En realidad, Corea simplemente no ha examinado la utilización de la capacidad de la rama de producción nacional en absoluto.

g) Beneficios y pérdidas

4.311 Corea examinó la rentabilidad de la rama de producción de leche sin elaborar en función de los beneficios o pérdidas por unidad de producción en el párrafo IV.3.9 de la notificación de 1º de abril de 1997 y en forma de un "análisis financiero" en el párrafo IV.3.10 de la misma notificación, pero en ambos casos sólo con respecto a la rama de producción de leche en polvo.

4.312 Corea examinó exclusivamente la situación financiera de las cooperativas y de las operaciones de elaboración de leche en polvo de las empresas elaboradoras de leche y omitió el examen de la rentabilidad de los agricultores dedicados a la explotación lechera. Esto da una idea engañosa porque uno de los factores más importantes que rigen la rentabilidad de las cooperativas lecheras y de las empresas de elaboración de leche es el precio que deben pagar por su materia prima, y este precio está inversamente relacionado con la rentabilidad de los agricultores que se dedican a la explotación lechera. Por ejemplo, un 20 por ciento de aumento en el precio garantizado de la leche representaría un considerable incremento en la rentabilidad de los agricultores dedicados a la explotación lechera, pero recortaría considerablemente los márgenes de explotación de las cooperativas lecheras y de las empresas de elaboración de la leche.

4.313 El "análisis financiero" que se realiza en el párrafo IV.3.10 de la notificación de Corea de 1º de abril de 1997 examina los ingresos de explotación y los beneficios/pérdidas de dos grandes cooperativas y de cuatro empresas de elaboración de leche.

4.314 La rentabilidad de estas empresas varía enormemente. De las dos cooperativas mencionadas por Corea en su notificación de 1º de abril de 1997, la Cooperativa de Productos Lácteos de Seúl estaba obteniendo beneficios considerables y cada vez mayores, mientras que la Cooperativa de Productos Lácteos de Pusan-Kyungnam estaba teniendo grandes pérdidas que cada día iban en aumento. Si las cifras de los productos lácteos de Seúl se agrupan con las de cualquier cooperativa distinta de la de Pusan-Kyungnam se habría obtenido una imagen de grandes beneficios en aumento.

4.315 Análogamente, en lo que respecta a las empresas elaboradoras de leche, Corea ha omitido de su muestra la segunda y la tercera por orden de importancia en términos de producción de leche en polvo, a saber, Maeil y Namyang, que coinciden en que son sumamente rentables.

4.316 Las Comunidades Europeas han llegado, por consiguiente, a la conclusión de que el examen de Corea de la rentabilidad de la rama de producción nacional no se ajusta al párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias puesto que no examina la totalidad de una rama de producción interconectada.

h) Empleo

4.317 Este factor sólo fue examinado por Corea con relación a los productores de leche sin elaborar en el párrafo IV.3.6 de la notificación de 1º de abril de 1997, en el que se muestra que el número de agricultores dedicados a la explotación lechera está reduciéndose lentamente. Las Comunidades Europeas desean observar, sin embargo, que en el contexto de un aumento de las explotaciones que producen productos lácteos, esto es un indicio de una sólida consolidación de la rama de producción y ciertamente no de un grave daño.

4.318 No existe ninguna evaluación del factor del daño causado al empleo con respecto a la rama de producción de leche en polvo. Corea simplemente indica que el empleo en la rama de producción de la leche en polvo es difícil de evaluar. No obstante, esta declaración es obviamente insuficiente puesto que por lo menos se tendría que haber facilitado una estimación razonable en una investigación aceptable sobre daños graves; la autoridad investigadora está obligada a reunir esos datos o a explicar por qué es imposible acopiar datos fiables.

i) *Otros factores*

4.319 Corea examinó y se refirió en su conclusión a otros factores que no figuran en la lista del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.320 El primero de ellos es los precios de venta, que Corea examina en el párrafo IV.3.7 de la notificación de 1º de abril de 1997, pero sólo con respecto a la leche en polvo, al declararse que el precio de la leche no elaborada se mantiene a un nivel estable fijado por el Gobierno (de hecho aumenta regularmente). Corea señala que:

"El precio de venta de la leche en polvo aplicado por las cooperativas ganaderas (precio promedio periódico) descendió de 5.354 won/kg en 1993 a 5.294 won/kg en 1994, aumentó ligeramente a 5.388 won/kg en 1995 y experimentó un fuerte descenso hasta 4.994 won/kg durante los cuatro primeros meses de 1996. No existió relación entre esos cambios y factores estacionales."

4.321 Un examen objetivo de esas cifras muestra una estabilidad notable en los precios obtenidos, al haberse producido un *aumento* a lo largo de los tres años 1993 a 1995. Sólo en 1996 hubo una disminución. Corea olvida mencionar a este respecto el factor especial que destacó al explicar el aumento de la parte del mercado de la rama de producción nacional en 1996, a saber: que se trataba de una "tendencia temporal desencadenada por las ventas de leche en polvo por debajo del costo de fabricación destinadas a reducir las existencias excedentarias que suponían costos de almacenamiento y gastos".¹²⁹ En consecuencia, las Comunidades Europeas llegaron a la conclusión de que es patente que los precios de venta de la leche no elaborada están aumentando y que el precio de venta de la leche en polvo es estable, si se exceptúa la "tendencia temporal" que se produjo en 1996. Esto no apoya una conclusión de daño grave.

4.322 El segundo factor adicional del daño considerado por Corea en su conclusión es el nivel de existencias de leche en polvo nacional.

4.323 La evolución de las existencias se describe en el párrafo IV.3.5 de la notificación de 1º de abril de 1997, en el que se explica que:

"Las existencias de leche en polvo nacional alcanzaron una cifra total de 4.509 toneladas a final de 1993, 1.517 toneladas en 1994, 6.565 toneladas en 1995 y 14.994 toneladas a finales de junio de 1996, reflejando unos porcentajes de existencias excedentarias del 2,4 por ciento en 1993, 0,8 por ciento en 1994, 3,3 por ciento en 1995 y el 13,0 por ciento durante el primer semestre de 1996 con respecto a la demanda total. El valor total de las existencias de leche en polvo al final de junio de 1996 fue estimado en 92.633 millones de won (en torno a 122 millones de dólares EE.UU.)."

Estas existencias aumentaron desde un bajo nivel de finales de 1995 siendo el total de 1996 todavía únicamente el 13 por ciento. Corea no dice sobre qué base se han calculado estas cifras, pero parte del supuesto de que todas están relacionadas con una cifra anual correspondiente a la demanda total de leche en polvo (no sólo de leche). Ello sigue representando únicamente alrededor del suministro de leche en polvo para un mes y medio y las Comunidades Europeas consideran que éste no es un nivel elevado y ciertamente no indicativo de un daño grave. Corea no da ninguna explicación en cuanto a la razón por la que este nivel de existencias debe considerarse poco deseable. De hecho, a su

¹²⁹ Párrafo IV.3.4 de la notificación de 1º de abril de 1997.

nivel máximo de mayo de 1996 las existencias de leche en polvo equivalían a menos de un mes de producción nacional de leche.

4.324 Según el párrafo 1 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se entenderá por daño grave un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional.

4.325 En opinión de las CE, la determinación de Corea de la existencia de un daño grave no está justificada por los factores del daño que cita a este respecto, incluso si pudieran considerarse completos y en la medida en que puedan considerarse correctos.

4.326 La conclusión de Corea sobre el daño grave está recogida en el párrafo IV.4 de la notificación de 1º de abril de 1997 como sigue:

"Se determinó que la rama de producción nacional estaba sufriendo un daño grave basándose, entre otras cosas, en los hechos siguientes: la cuota de mercado de la leche sin elaborar nacional descendió entre 1993 y junio de 1996; las existencias de leche en polvo nacional aumentaron de 4.509 toneladas en 1993 a 14.994 toneladas en junio de 1996; el precio de venta experimentó un descenso y los costos de fabricación aumentaron; los ingresos ordinarios de las cooperativas ganaderas descendieron constantemente y registraron una enorme pérdida en el primer semestre de 1996; siete cooperativas ganaderas tenían un coeficiente de endeudamiento superior al 1.000 por ciento, y seis cooperativas habían agotado su capital desembolsado; y el empleo había descendido."

4.327 Con respecto a los factores citados por Corea, las Comunidades Europeas alegan los siguientes argumentos:

- Parte del mercado. Las Comunidades Europeas sostienen que una disminución del 5,7 por ciento, del 91,1 por ciento al 85,4 por ciento durante el período objeto de la investigación no puede considerarse que respalde la conclusión de daño grave.
- Aumento de las existencias. Las Comunidades Europeas no consideran y no encuentran explicación alguna de Corea de la razón por la que un nivel de existencias equivalente a una demanda total de un mes y medio puede considerarse que respalde una constatación de daño grave. El aumento de las existencias se produjo a finales de 1995.
- El precio de venta disminuyó, al mismo tiempo que aumentaban los costos de fabricación. Las Comunidades Europeas suponen que Corea no está sugiriendo que el aumento de los costos de fabricación puede atribuirse a las importaciones dado que, según los propios datos de Corea, los precios de venta de la leche sin elaborar están aumentando y los precios de venta de la leche en polvo se mantienen estables, salvo en lo que se designa como una "tendencia temporal" en 1996. Esto no apoya, por lo tanto, una constatación de daño grave. A este respecto, las Comunidades Europeas desean insistir en que el precio de las preparaciones de leche desnatada en polvo (PLDP) importadas o un precio diferente entre ese precio y el de la leche en polvo nacional no se consideran como un elemento de un supuesto daño grave. En realidad, no podía haber sido así puesto que Corea, por sus propios motivos, no investigó los precios o las diferencias de los precios ni de hecho la relación entre los precios de las PLDP y las diferentes categorías de leche en polvo (desnatada y entera). Los precios que figuran en el cuadro de la página 12 de la notificación de 1º de abril de 1997 deben representar algún tipo de promedio de diversas categorías de producto y no son en cualquier caso comparables entre las importaciones y los productos nacionales.

- La situación financiera de ciertas cooperativas ganaderas. Las Comunidades Europeas observan que la situación de estas cooperativas ganaderas no puede considerarse que respalda una constatación de daño grave para la rama de producción nacional en conjunto, que está integrada no sólo por las cooperativas ganaderas, sino también por empresas elaboradoras de leche y agricultores que se dedican a la explotación lechera.
- Disminución del empleo. Las Comunidades Europeas observan que esta conclusión está relacionada exclusivamente con los agricultores dedicados a la explotación lechera y, como su producción ha aumentado, ello es indicativo de una industria sólida que se consolida y ciertamente no de un daño grave.

4.328 Corea antepone a su lista de factores del daño sobre los que basa su determinación las palabras "en particular". Sin embargo, ninguno de los otros factores respalda la determinación. En realidad, los escasos datos facilitados por Corea no muestran una rama de producción en peligro. Varios indicadores del daño, de hecho, señalaban una evolución positiva y fueron omitidos por Corea.

4.329 La rama de producción nacional en este caso se caracteriza por un aumento de la producción y la productividad. La única información de que se dispone sobre el empleo es la disminución gradual del número de agricultores dedicados a la explotación lechera, que es un indicador positivo a la luz del aumento de la producción y que es también un objetivo de la política estatal de Corea. Además, como la producción y los precios de la leche sin elaborar aumentaron, las ventas nacionales deben haber aumentado en 1995 y el primer semestre de 1996. La parte del mercado de leche cruda o sin elaborar y de leche en polvo se redujo en sólo el 5,7 por ciento desde 1993 hasta 1995, pero volvió a aumentar en 1996. La propia Corea declaró que se trataba únicamente de una tendencia temporal pero, en cualquier caso, esa pequeña disminución no puede aceptarse como un indicador de un menoscabo global importante de la rama de producción.

4.330 El único factor claramente negativo es la difícil situación financiera de algunas de las cooperativas ganaderas. Con todo, la situación financiera de esas empresas parece ser muy variable y en cualquier caso tiene menos importancia que la rama de producción de leche sin elaborar, incluso según la investigación incompleta y contradictoria llevada a cabo por Corea.

4.331 Las Comunidades Europeas consideran que sobre la base de los limitados datos proporcionados por Corea el cuadro que aparece es que, incluso si la rama de producción nacional se está agrupando (característica que comparte con muchos otros países de la OCDE), no deja de estar en buen estado. No existe prueba alguna de un "menoscabo global importante de la rama de producción nacional" que sería necesaria para respaldar la constatación de un daño grave.

4.332 Por consiguiente, las Comunidades Europeas llegan a la conclusión de que Corea violó el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al efectuar una determinación de daño grave que no está respaldada por los hechos.

b) Respuesta de Corea

4.333 **Corea** responde a los argumentos de las CE como sigue:

4.334 Para imponer una salvaguardia en virtud del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, Corea debe demostrar que:

- i) las importaciones de un producto en su territorio han aumentado en tal cantidad
- ii) que causan o amenazan causar un daño grave

- iii) a una rama de producción nacional
- iv) que produce productos similares o directamente competidores.

4.335 En sus intentos de describir la rama de producción lechera de Corea como sólida, las Comunidades Europeas aportan al Grupo Especial hechos incorrectos o engañosos y alegaciones no fundadas. Las Comunidades Europeas han recurrido incluso a la utilización selectiva de pruebas y han descartado también partes importantes de las pruebas cuando no convenían a sus fines.

4.336 Cuando no pueden presentar pruebas en apoyo de su argumentación, las Comunidades Europeas pretenden oportunamente que Corea no tome en consideración diversos criterios relativos al daño grave. En opinión de Corea, la alegación de las CE de que Corea no tuvo en cuenta determinados criterios relativos al daño puede deberse a su falta de examen del informe de investigación¹³⁰ y los documentos conexos¹³¹ que se pusieron a disposición del público en el momento de la audiencia pública. Sin embargo, es evidente que en el curso de las negociaciones sobre el artículo 12 y el artículo XXII, todos los aspectos considerados por Corea en su investigación y comunicados al Comité de Salvaguardias y a los Miembros fueron exhaustivamente debatidos con las Comunidades Europeas.

4.337 Un examen del informe de investigación y del informe provisional muestra que Corea consideraba que todos los factores pertinentes eran "de carácter objetivo y cuantificable" y tenían "relación con la situación de esa rama de producción". Como la rama de producción en cuestión era la agricultura y dado el carácter excepcional de la agricultura reconocido por los Miembros de la OMC, Corea examinó los criterios que se indican a continuación durante su investigación. Esos elementos, tomados globalmente, señalan una rama de producción que se resiente de un grave daño.

i) *Rama de producción nacional y productos similares o directamente competidores*

4.338 Corea determinó que la "rama de producción nacional" objeto de investigación era "la industria productora de leche cruda o sin elaborar y de leche en polvo. Estos productos son directamente competidores con los productos importados sometidos a investigación".¹³² Tal como se prescribe en la ley coreana pertinente, y de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, la investigación descartó las actividades de importación de la "rama de producción nacional". Corea señala que las Comunidades Europeas están de acuerdo con esta definición de "daño nacional" y no parece impugnar su definición de "productos directamente competidores".

ii) *Aumento de las importaciones*

4.339 Durante el período objeto de la investigación (enero de 1993 a junio de 1996), las importaciones de PLDP aumentaron como sigue¹³³:

¹³⁰ Corea puso los resultados de la investigación sobre el daño a disposición del público y las CE obtuvieron copia de esos resultados. La versión coreana fue traducida al inglés por las CE y se hizo referencia a ella muchas veces durante las consultas. Corea llegó incluso a señalar numerosos errores de traducción en ventaja de las CE durante las consultas previas.

¹³¹ Corea publicó el informe provisional sobre la investigación que se utilizó y distribuyó en la audición pública para determinar si se debería aplicar una medida de salvaguardia, en la que estuvo presente el Sr. A C van Arnhem, funcionario de la Embajada de los Países Bajos y Asesor de Agricultura.

¹³² Véase Notificación, párrafo III.2.

¹³³ Véase Notificación en IV.2.

IMPORTACIONES DE PLDP

<i>Año</i>	<i>Cantidad (toneladas)</i>	<i>Porcentaje de aumento</i>
1993	3.217	
1994	15.561	384%
1995	28.007	80%
1996 (1-6)	16.320	16,9%

Basándose en los datos mencionados, Corea consideró que las importaciones aumentaron en términos absolutos durante el período objeto de investigación.

4.340 Hubo asimismo un aumento importante de las importaciones de PLDP en comparación con la producción nacional de leche sin elaborar, como lo pone de manifiesto el cuadro siguiente¹³⁴:

IMPORTACIONES DE PLDP EN COMPARACIÓN CON LA PRODUCCIÓN NACIONAL

<i>Año</i>	<i>Índice de aumento anual de la producción de leche sin elaborar</i>	<i>Índice de aumento anual de las importaciones de PLDP</i>
1994	3,2%	384%
1995	4,2%	80%
1996 (1-6)	4,4%	16,9%

iii) Daño grave

a) Beneficios y pérdidas de la rama de actividad nacional, disminución de los precios y ventas por debajo de los costos de producción

4.341 Durante el período objeto de investigación, las cooperativas ganaderas tuvieron pérdidas de explotación de 755 millones de won en 1993, 622 millones de won en 1994, 1.244 millones de won en 1995 y 681 millones de won en los primeros cuatro meses de 1996 de sus actividades relacionadas con la leche en polvo, que representan un índice de pérdidas anuales (definidas como pérdidas de explotación con respecto a los ingresos netos) de -6,3 por ciento, -6,5 por ciento, -10,7 por ciento y -29,5 por ciento, respectivamente. Dado que los agricultores dedicados a la explotación lechera poseían y capitalizaban las cooperativas ganaderas, esas pérdidas reflejan el daño causado a las familias que elaboran productos lácteos.

4.342 Análogamente, las empresas de elaboración sufrieron pérdidas con respecto a sus actividades de elaboración de leche en polvo.¹³⁵ La diferencia entre los precios de venta y el costo de producción por kilogramo (precio medio periódico) era la siguiente¹³⁶:

¹³⁴ Véase Notificación, párrafos IV.2 y IV.3.1.

¹³⁵ Véase Notificación en IV.3.10.b.ii.

¹³⁶ Véase Notificación en IV.3.7 y el cuadro de la página 12.

BENEFICIO/PÉRDIDAS DE LAS EMPRESAS DE ELABORACIÓN DE LECHE EN POLVO

<i>Año</i>	<i>Beneficios/pérdidas por kg (won)</i>
1993	196
1994	-130
1995	-472
1-6/1996	-1.184

4.343 En el sector de la leche sin elaborar, Corea sugiere un precio de referencia para la leche no elaborada con el fin de promover unas transacciones equitativas entre los agricultores individuales dedicados a la explotación lechera y los grandes usuarios, como las empresas de elaboración. Utilizando el precio de sugerencia sugerido como un precio sustitutivo, sin embargo, las explotaciones dedicadas a la elaboración de productos lácteos experimentaron una disminución del margen de beneficio durante el período objeto de investigación.

PRECIO Y COSTO DE PRODUCCIÓN DE LA LECHE SIN ELABORAR

	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
<i>Precio de referencia (won/100 kg)</i>	41.400	41.400	41.400	45.600
<i>Costo de producción (won/100 kg)</i> ¹³⁷	40.084	38.861	41.255	46.499
<i>Diferencia</i>	1.316	2.539	145	-899

Las cifras mencionadas muestran que la diferencia entre el precio de referencia sugerido y el costo de producción había disminuido hasta 1996, año en que ese precio ni siquiera cubrió los costos de producción. La convergencia de esta disminución del margen de beneficio y la práctica compensatoria de que las cooperativas entreguen del 70 al 80 por ciento en efectivo y el resto en especie por las compras de leche sin elaborar durante períodos difíciles agravó la débil situación financiera de las explotaciones dedicadas a la producción lechera.

4.344 En el sector de la leche en polvo el precio viene determinado por las fuerzas del mercado. Durante el período objeto de investigación, con excepción de 1993, los precios internos de la leche en polvo fueron inferiores a los costos de producción. Esta pérdida fue haciéndose mayor cada año.

PRECIO Y COSTO DE PRODUCCIÓN DE LA LECHE EN POLVO COREANA

	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
<i>Precio de venta (won/kg)</i>	5.354	5.296	5.388	4.994
<i>Costo de producción (won/kg)</i>	5.158	5.426	5.860	6.178
<i>Beneficio/pérdida</i>	196	-130	-472	-1.184

Corea no está sugiriendo que el aumento del costo de fabricación se pueda atribuir a las importaciones. No obstante, el precio reducido de las importaciones ha producido un efecto de depresión sobre el precio de la leche cruda o sin elaborar y la leche en polvo nacionales, reduciendo el precio de la leche sin elaborar a niveles que en 1996 no cubrían ni siquiera los costos de producción.

¹³⁷ Fuente: Federación Nacional de Cooperativas Ganaderas (FNCG). Estos costos de producción se obtuvieron por medio de una encuesta de 150 explotaciones dedicadas a la explotación lechera.

4.345 Corea determinó que esas ventas por debajo de los costos indicaban un grave daño a la rama de producción nacional, especialmente dado que los productores de leche en polvo y los agricultores dedicados a la explotación lechera (como resultado de su propiedad de las cooperativas) compartían las pérdidas de esas ventas.

b) Aumento de las existencias

4.346 Corea determinó que las existencias de leche en polvo aumentaron y se mantuvieron a un nivel elevado durante el período de investigación.¹³⁸

AUMENTO DE LAS EXISTENCIAS

<i>Año</i>	<i>Existencias (toneladas)</i>	<i>Porcentaje de aumento</i>	<i>Coeficiente de las existencias en meses</i> ¹³⁹
1993	4.509		4,4
1994	1.517	-66,4%	1,5
1995	6.565	332,8%	7,4
1996 (1-6)	14.994	342,7%	8,1

El valor total de las existencias en junio de 1996 se calculó que ascendía a 92.633 millones de won (unos 122 millones de dólares EE.UU.).¹⁴⁰

4.347 Dado el carácter excepcional de las ramas de producción de productos lácteos en general y de la rama de producción de productos lácteos de Corea en particular, tal como se examina de manera detallada más arriba, Corea consideró que la acumulación de existencias indicaba un grave daño a la rama de producción nacional.

c) El aumento del desempleo

4.348 Durante el período objeto de investigación, el número de explotaciones dedicadas a la producción lechera disminuyó en aproximadamente el 20 por ciento, pasando de 28.219 en 1993 a 22.725 en 1996. Esta disminución se produjo pese incluso a que Corea trató de prestar asistencia a la rama de producción nacional facilitando préstamos a largo plazo de hasta 300 millones de won¹⁴¹ por explotación para mejorar la competitividad de la rama de producción. El desempleo creció a pesar de que prácticamente las 28.219 explotaciones de producción lechera obtuvieron préstamos a largo plazo.¹⁴²

¹³⁸ Véase Notificación en IV.3.5.

¹³⁹ El coeficiente de las existencias se define como la cantidad de existencias dividida por la producción de leche en polvo.

¹⁴⁰ Véase Notificación en IV.3.5.

¹⁴¹ Aproximadamente 220.000 dólares EE.UU. sobre la base de los tipos de cambio de octubre de 1998.

¹⁴² Fuente: Ministerio de Agricultura y Silvicultura (MAS). El objetivo del programa de préstamos no era "consolidar" o "racionalizar" la rama de producción, puesto que Corea facilitaba asistencia financiera para que las explotaciones de producción lechera siguieran funcionando. Los préstamos a largo plazo no se proporcionaban, por ejemplo, para estimular a los agricultores dedicados a la explotación lechera a cambiar de lugar y hallar otros medios de vida, dado que los préstamos se destinaban exclusivamente a los objetivos de las empresas de productos lácteos y que los agricultores tenían que reembolsar los préstamos incluso si suspendían su actividad en la explotación lechera.

d) *Coefficiente de endeudamiento y agotamiento del capital*

4.349 Antes del aumento de las importaciones de PLDP en 1993, la rama de producción nacional obtuvo beneficios de la venta de leche cruda o sin elaborar y de la producción de leche en polvo. Como resultado de la elusión del tipo arancelario convenido del 220 por ciento sobre la leche en polvo, y la importación en Corea de PLDP a un tipo arancelario del 40 por ciento, las pérdidas comenzaron a acumularse rápidamente en las cooperativas ganaderas coreanas. El cuadro que figura a continuación muestra las pérdidas sufridas por las cooperativas ganaderas por la producción de leche en polvo, y su contribución global a su deuda anual.

**PORCENTAJE DE LA DEUDA CONTRAÍDA POR LAS COOPERATIVAS
COMO RESULTADO DE SUS ACTIVIDADES DE
PRODUCCIÓN DE LECHE EN POLVO**
(Unidad: 1 millón de won)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Deuda anual (A)	12.010	10.364	82.560	43.630	42.267	32.543
Beneficios y pérdidas resultantes de la producción de leche en polvo (B)	1.814	2.240	482	-330	-1.651	-12.502
Relación (B/A)	15,1%	21,6%	0,6%	-0,8%	-3,9%	-38,4%

e) *Incapacidad para invertir en investigación y desarrollo*

4.350 Las pérdidas constantes de las cooperativas causadas por las PLDP agravaron aún más y aceleraron la insuficiencia de las inversiones en nuevas instalaciones en una época en que las cooperativas necesitaban mejorar sus instalaciones y equipo para seguir siendo competitivas. Esta incapacidad para atraer inversiones es lo que indujo a Corea a proporcionar asistencia financiera por medio del Fondo para el Fomento Ganadero¹⁴³ con arreglo al Programa de Promoción de la Competitividad de la Vaca Lechera.

4.351 Como las cooperativas ganaderas no podían funcionar a un nivel razonable de beneficios, tampoco podían hacer las inversiones necesarias en investigación y desarrollo. Por esa razón, la rama de producción nacional sólo produce dos tipos de leche en polvo (desnatada y entera) y no ha podido extenderse a la producción de otras formas diversas de leches en polvo y de preparaciones de leche en polvo que producen los países exportadores.

f) *Pérdida de la parte de mercado*

4.352 La parte del mercado nacional ocupado por los productores nacionales de leche cruda o sin elaborar y de leche en polvo se contrajo durante el período objeto de investigación, pasando del 91,1 por ciento al 85,4 por ciento, con sólo un ligero aumento en el primer semestre de 1996 atribuible a las ventas por debajo del costo de la leche en polvo nacional efectuadas como una medida defensiva para aliviar la carga financiera.

4.353 Dado el carácter excepcional de los sectores agropecuarios en general y de la rama de producción de productos lácteos de Corea concretamente, Corea consideraba que la disminución de la

¹⁴³ El Gobierno constituye y utiliza Fondos para prestar asistencia a sectores concretos que no pueden atraer inversiones.

parte de mercado tanto en lo que respecta a la leche cruda o sin elaborar como a la leche en polvo durante el período de investigación indicaba un grave daño a la rama de producción nacional.¹⁴⁴

4.354 Cuando las cifras relativas a la parte de mercado de la leche cruda o sin elaborar y de la leche en polvo se desglosan, la proporción del consumo de leche en polvo en Corea absorbida por las PLDP aumentó espectacularmente.

PARTE DE MERCADO DE LECHE EN POLVO DE LAS PLDP

<i>Año</i>	<i>Parte de mercado</i>
1993	10,7%
1994	38,4%
1995	60,6%
1996 (1-6)	69,4%

4.355 Conviene señalar que cualquier aumento en la parte de mercado de las PLDP debe corresponder al ritmo de aumento del consumo de leche en polvo en Corea. A este respecto, el consumo total de leche en polvo aumentó en el 34,3 por ciento en 1994, el 14,1 por ciento en 1995 y el 14,5 por ciento en los primeros seis meses de 1996.¹⁴⁵ Dados los bajos precios de las PLDP importadas y de su posibilidad funcional de sustituir a la leche cruda o sin elaborar y a la leche en polvo de Corea, un aumento del consumo coreano de hecho sólo beneficia a los proveedores de PLDP importadas más baratas. Como el aumento de las importaciones de PLDP desplaza tanto a la leche cruda o sin elaborar como a la leche en polvo producida en el país, representa un menoscabo directo de las cooperativas y de los agricultores dedicados a la explotación lechera de Corea.

g) Consumo

4.356 El consumo de leche sin elaborar nacional (con inclusión de la leche en polvo) fue de 1.844.463 toneladas en 1993, 1.947.128 toneladas en 1994, 1.947.965 toneladas en 1995 y 984.934 toneladas durante el primer semestre de 1996, lo que refleja una clara tendencia a la disminución, que pasó del 5,6 por ciento en 1994 al 0,0 por ciento en 1995 y al -2,0 por ciento durante el primer semestre de 1996. El consumo de la leche en polvo nacional disminuyó en comparación con el consumo total de leche en polvo durante el período objeto de investigación. El índice de consumo de la leche en polvo nacional fue del 40 por ciento en 1993, el 30 por ciento en 1994, el 23 por ciento en 1995 y el 28 por ciento en los primeros seis meses de 1996.¹⁴⁶

¹⁴⁴ A título de referencia, véase el reciente informe de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos en *Wheat Gluten*, Inv. N° TA-201-67, USITC Pub. N° 3088 (marzo de 1998) en las páginas I-16 y II-25, en el que la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos consideró que se había producido un grave daño a pesar incluso de que el aumento global en la parte de mercado de las importaciones era del 8,8 por ciento.

¹⁴⁵ Fuente: MAS.

¹⁴⁶ Véase Notificación en IV.3.3. El consumo de leche en polvo nacional aumentó en el primer semestre de 1996 debido a la caída del precio de un nivel elevado de 5.388 won/kg en 1995 a un nivel bajo de 4.994 won/kg en los primeros seis meses de 1996. La caída del precio es atribuible a un marcado aumento de las existencias, que pasaron de 6.565 toneladas en 1995 a 14.994 toneladas en el primer semestre de 1996, aumento equivalente al 342,7 por ciento, causado por un único aumento excepcional que se produjo entre 1995 y 1996. El fuerte crecimiento de las existencias impulsó a las cooperativas a vender leche en polvo a un precio inferior al costo de producción. Fuente: MAS.

4.357 El consumo de leche blanca (producida únicamente a partir de la leche sin elaborar coreana), uso final predominante de la leche sin elaborar, se redujo, salvo en 1994, durante el período de investigación, pasando de 1.287.000 toneladas en 1993 a 1.374.000 toneladas en 1994, 1.319.000 toneladas en 1995 y 610.000 toneladas en los seis primeros meses de 1996. La disminución del consumo provocó una reducción de la parte de mercado de la leche blanca de casi el 10 por ciento, al bajar del 63 por ciento al 53,7 por ciento entre 1993 y los primeros seis meses de 1996.¹⁴⁷

4.358 Por otro lado, el consumo de leche aromatizada y de leche fermentada (que utilizan primordialmente PLDP importadas más baratas) aumentó durante el período de investigación. La leche aromatizada pasó de 123.000 toneladas en 1993 a 176.000 toneladas en 1994, 255.000 toneladas en 1995 y 133.000 toneladas en los seis primeros meses de 1996, lo que representa un índice de aumento de 43,5 por ciento en 1994, 44,6 por ciento en 1995 y 10 por ciento en los seis primeros meses de 1996. La parte de mercado de la leche aromatizada aumentó del 6 por ciento al 11,7 por ciento durante el período objeto de investigación. El consumo de leche fermentada pasó de 466.000 toneladas en 1993 a 525.000 toneladas en 1994, 539.000 toneladas en 1995 y 297.000 toneladas en los seis primeros meses de 1996. El índice anual de aumento fue de 12,7 por ciento en 1994, 2,8 por ciento en 1995 y 7,3 por ciento en los seis primeros meses de 1996. La parte de mercado de la leche fermentada aumentó del 22,8 por ciento en 1993 al 26,2 por ciento en el primer semestre de 1996. Corea determinó que la importación de PLDP más baratas es la razón principal de que las empresas elaboradoras aumentaran la producción de leche aromatizada y fermentada y redujeran la producción de leche blanca que sólo se puede producir a partir de leche sin elaborar producida en el país.¹⁴⁸

4.359 Corea consideró que los datos mencionados indicaban que el consumo de los productos de elaboración avanzada a partir de la leche cruda o sin elaborar y de la leche en polvo coreanas estaba disminuyendo, lo que causaba una reducción general del consumo de leche cruda o sin elaborar y leche en polvo nacionales.

h) Productividad y utilización de la capacidad

4.360 Corea afirmó que la utilización de la capacidad es un ejemplo de un criterio de daño que es pertinente para los productos industriales, pero que no es necesariamente útil en la evaluación de un daño grave para una rama de producción del sector agropecuario. En el caso de productos industriales como los automóviles, una alta relación de utilización de la capacidad de las fábricas sería considerada como un indicador positivo de la rama de producción. Sin embargo, esto no es cierto en la rama de producción de leche cruda o sin elaborar y leche en polvo.

4.361 Corea insistió en que la utilización de capacidad de los sectores tanto de la leche cruda o sin elaborar como de la leche en polvo fue tomada plenamente en consideración en la determinación del daño grave. Corea no entendía la base en que se asentaba la alegación de las Comunidades Europeas en el sentido de que no existe "ningún examen de utilización de la capacidad" puesto que el informe provisional sobre investigación explícitamente abordaba esa cuestión.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Fuente: MAS.

¹⁴⁸ Fuente: MAS.

¹⁴⁹ Véase Prueba documental Corea-5. Una copia del informe provisional sobre la investigación se puso a disposición de todo el mundo y se distribuyó a todos los asistentes a la audiencia pública, con inclusión del Asesor de Agricultura Sr. A C van Arnhem, de la Embajada de los Países Bajos.

4.362 Después de examinar la utilización de la capacidad por parte del sector de la leche en polvo, Corea determinó que este elemento no reflejaba con exactitud la situación de la rama de producción nacional debido a que la proporción no utilizada de leche sin elaborar aumentó al sustituir las PLDP a la leche sin elaborar, y al aumentar las adquisiciones de las cooperativas ganaderas y de las empresas de elaboración de leche sin elaborar no vendida para transformarla en leche en polvo, con lo que se incrementó la utilización de la capacidad de la rama de producción de leche en polvo; sin embargo, a pesar del aumento de la utilización de la capacidad, la leche cruda o sin elaborar transformada en leche en polvo pasó a ser existencias invendibles. Por esa razón, la utilización de la capacidad no era un criterio adecuado para la determinación del daño y la autoridad investigadora dio menos importancia a este factor que a los demás elementos del daño.

4.363 Con relación a la utilización de la capacidad de producción de leche sin elaborar, la autoridad investigadora llegó a la conclusión de que el índice de utilización era del 100 por ciento, puesto que había que ordeñar a todas las vacas. Sin embargo, al igual que en el sector de la leche en polvo, en este caso la elevada utilización de la capacidad no es un indicio de un estado saludable de la rama de producción. La leche sin elaborar había sido sustituida por importaciones de PLDP más baratas y el excedente (es decir, las existencias invendidas) de leche no elaborada, debido a su carácter perecedero, se transformaban en existencias invendibles de leche en polvo. En consecuencia, después de prestar la debida consideración, Corea descontó la utilización de capacidad en la determinación de la existencia de un daño grave en la rama de producción nacional.

i) *Producción*

4.364 Corea consideró los datos de producción de leche cruda o sin elaborar y de leche en polvo en su análisis del daño y llegó a la conclusión de que no era una medición adecuada para determinar el estado de la rama de producción nacional. Es cierto que la producción de leche sin elaborar aumentó en un 3-4 por ciento durante el período de investigación. No obstante, la leche sin elaborar excedente no se consumió y, en consecuencia, se transformó en existencias de leche en polvo.

4.365 La demanda de productos lácteos aromatizados y fermentados aumentó asimismo, pero esos productos se fabricaron en gran parte a partir de PLDP importadas más baratas que desplazaron a la leche cruda o sin elaborar y a la leche en polvo producidas en el país.

4.366 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial¹⁵⁰, **Corea** aclaró más detalladamente algunos aspectos de la investigación sobre el daño relativos al cálculo de los costos de fabricación de la rama de producción nacional:

4.367 Las cifras de los costos de producción de la leche sin elaborar se calcularon añadiendo los costos de las materias primas, la mano de obra contratada, la amortización, la mano de obra familiar, los intereses y los correspondientes a partidas varias como los servicios veterinarios y las medicinas, y deduciendo los ingresos obtenidos de subproductos. El "Informe anual de la encuesta sobre los costos de producción del ganado" de la FNCG que se publica y pone a disposición del público todos los años contiene cifras detalladas sobre los costos de producción de la leche sin elaborar. Estas cifras son las siguientes:

¹⁵⁰ El Grupo Especial recuerda que la pregunta era: "En la primera comunicación de Corea, se refieren ustedes a los 'costos de producción de la leche sin elaborar'. ¿Podrían facilitar datos sobre la manera de efectuar esos cálculos? ¿Podrían hacer lo mismo con respecto a los 'costos de producción de la leche en polvo coreana'?"

COSTO DE PRODUCCIÓN DE LA LECHE SIN ELABORAR (WON/100 KG)

	1993	1994	1995	1996
Pensos	18.209	18.730	20.028	22.432
Mano de obra contratada	303	362	536	612
Amortización	7.067	7.256	7.395	7.538
Mano de obra familiar	14.382	13.264	13.975	14.816
Intereses	6.188	5.116	5.935	6.472
Varios	3.012	3.322	3.604	3.934
Subproductos	9.077	9.189	10.218	9.305
Costos de producción	40.084	38.861	41.255	46.499

4.368 Los datos correspondientes a los costos de producción de la leche sin elaborar coreana se calcularon sobre la base del costo de fabricación total en comparación con la cantidad de producción de leche en polvo producida por la FNCG, que figura en las páginas 46 y 54 del Informe de la OAI. El costo total de fabricación está integrado por el costo de las materias primas, el costo de la mano de obra y otros gastos tal como se muestra en el cuadro siguiente, tomado de las páginas 46 y 54 del Informe de la OAI.

**COSTO TOTAL DE FABRICACIÓN DE LA FNCG (UNIDAD:
MILLONES DE WON, WON/KG)**

	1993	1994	1995	1996.1.-4.
Costo total de fabricación(A)	16.917	13.576	20.491	18.911
- costo de las materias primas (B)	13.996	11.428	16.992	16.209
- costo de la mano de obra(C)	1.181	961	1.451	772
- otros gastos(D)	1.740	1.187	2.047	1.931
Costo de las materias primas/costo total de fabricación (% , B/A)	82,7	84,2	82,9	85,7
Cuantía de la producción (E, toneladas)	13.512	9.495	15.719	10.401
Costo de fabricación por unidad (F)	5.158	5.426	5.860	6.178
Precio de venta (G)	5.354	5.294	5.388	4.994
Diferencia en los precios (G-F)	197	-132	-472	-1.184

4.369 Con respecto a la exclusión de determinados productos de la medición final, **Corea**, en respuesta a una pregunta del Grupo Especial¹⁵¹, presentó los argumentos siguientes:

4.370 El número exacto de productos excluidos y la metodología utilizada para excluirlos se indican en la página 7 del Informe de la OAI. Las Comunidades Europeas obtuvieron una copia del Informe de la OAI en la audición pública de la CCEC de 20 de agosto de 1996. Las Comunidades Europeas facilitaron al Gobierno de Corea una traducción durante las consultas. Por ese motivo, las Comunidades Europeas ya han tenido acceso a las cifras en cuestión.

¹⁵¹ El Grupo recuerda que la pregunta era: "En el párrafo 51 de la declaración verbal de Corea en la primera reunión del Grupo Especial, parecen referirse a algunos productos que habrían quedado excluidos de la aplicación de la medida final de salvaguardia. ¿Es esta declaración exacta? ¿Quedaron algunos de estos productos (o cualquier otro producto) excluidos por Corea al realizar su investigación, en particular, en lo que respecta al análisis del daño? En caso afirmativo, sírvanse explicar la metodología utilizada por Corea para hacerlo, así como los criterios aplicados para realizar esa evaluación."

4.371 Sobre la base del análisis de las respuestas de los exportadores, la OAI llegó a la conclusión de que determinadas partidas que correspondían al mismo número de código del sistema armonizado que el de las PLDP deberían quedar excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia debido a que:

- no eran simples mezclas de suero de leche o de almidones con leche en polvo preparadas exclusivamente con el fin de eludir aranceles comparativamente elevados;
- eran comúnmente productos comercializados y no destinados exclusivamente a países con elevadas tarifas arancelarias negociadas como Corea; y
- el volumen de las importaciones era muy reducido.

4.372 En respuesta también a una pregunta del Grupo Especial¹⁵², Corea hizo la siguiente aclaración con respecto a la relación entre las importaciones de PLDP y las importaciones de leche en polvo:

4.373 La notificación de Corea de 24 de marzo de 1997 y el Informe de la OAI suministran las cifras de las importaciones de PLDP en el segundo párrafo de la sección IV.2. La misma notificación proporciona asimismo las cifras equivalentes de las importaciones de leche en polvo en el párrafo V.2.2.

	Importaciones de leche en polvo	Importaciones de PLDP	Importaciones totales	Parte de las PLDP en las importaciones totales
1993	14.843	3.217	18.060	17,8%
1994	11.581	15.561	27.142	57,73%
1995	7.576	28.007	35.583	78,78%
1996 (1-4)	583	16.320	16.903	96,6%

4.374 El volumen de las importaciones totales de leche en polvo y de PLDP aumentó en aproximadamente el 90 por ciento a lo largo del período objeto de investigación y, dentro de ese aumento total, la parte de las PLDP aumentó del 17,8 por ciento al 96,6 por ciento. Por consiguiente, la conclusión de que el aumento de las importaciones de PLDP compensó con creces la disminución de las importaciones de leche en polvo es evidente.

4.375 El Grupo Especial pidió también¹⁵³ a Corea que aclarara sus argumentos sobre la composición de la rama de producción nacional y que resumiera cómo se estaban tomando en consideración los factores del daño grave con respecto a la rama de producción nacional total. A continuación figura la respuesta de Corea:

¹⁵² El Grupo Especial recuerda que la cuestión planteada era: "Sírvanse proporcionar pruebas justificativas de que el aumento de PLDP 'compensó con creces' la caída de las importaciones de leche en polvo que pagaban los tipos arancelarios convenidos."

¹⁵³ El Grupo Especial recuerda que la cuestión planteada era: "Sírvanse facilitar al Grupo Especial una explicación detallada de los factores que utilizaron para identificar una única rama de producción nacional (compuesta por leche sin elaborar y leche en polvo). Además, el párrafo 1 a) del artículo 4 prescribe que 'se entenderá por daño grave un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional'. Sírvanse facilitar un resumen y una aclaración de cómo se toman en consideración los factores que conducen a una determinación de un daño grave para la totalidad de la rama de producción nacional."

4.376 El artículo 2-1 del Reglamento de Corea sobre la reparación del daño causado a la rama de producción nacional por las importaciones prescribe lo siguiente:

"i) Por 'rama de producción nacional' se entenderá a todos los productores nacionales que producen productos del mismo tipo o de productos que tienen unas relaciones directamente competitivas con las mercancías importadas de que se trate; o a un grupo de los productores nacionales del citado producto cuya producción colectiva representa una parte importante de la producción nacional total.

ii) Si un productor nacional simultáneamente participa en la importación del producto de que se trate, sólo su producción nacional se incluirá en la rama de producción nacional. Si un productor nacional produce más de un producto, sólo la producción del producto de que se trate será considerada como la rama de producción nacional objeto de examen."

4.377 El Informe de la OAI al esbozar la rama de producción nacional afirma lo siguiente:

"La rama de producción nacional citada en el presente estudio comprende la rama de producción de leche natural y la rama de producción de leche en polvo que producen leche natural y leche en polvo que tienen una relación competitiva directa con las importaciones. Los productores de leche natural comprenden a las explotaciones que producen productos lácteos y a las empresas de productos lácteos que administran directamente ranchos. Los productores de leche en polvo son las empresas de la FNCG y las empresas productoras de productos lácteos y comprenden a quienes no disponen de instalaciones de producción de leche en polvo y producen leche en polvo de manera irregular."

4.378 La posición de la OAI se refleja igualmente en la notificación de 24 de marzo de 1997.¹⁵⁴ Al llegar a esta conclusión, la OAI consideró la posibilidad de superponer los usos comerciales entre la leche sin elaborar, la leche en polvo y las PLDP, lo que produciría una competencia comercial entre esos productos. El Informe de la OAI también contiene un análisis detallado al respecto.

4.379 Al determinar si la totalidad de la rama de producción nacional estaba experimentando un daño grave debido al aumento de las importaciones de PLDP, las autoridades competentes examinaron los factores pertinentes indicados en el párrafo 2 a) del artículo 4 en lo que respecta a toda la rama de producción nacional. Cuando un factor no era pertinente para un sector particular de la rama de producción nacional (debido a que no tenía un carácter objetivo y cuantificable y estaba en relación con el estado de esa rama de producción), las autoridades competentes explicaron la razón para descartar a ese factor o el motivo por el que ese factor seguía constituyendo un indicio de daño a la totalidad de la rama de producción nacional.

4.380 Corea evaluó los factores siguientes tal como se resumían en su primera comunicación y se habían explicado, entre otros lugares, en el Informe de la OAI y en la notificación del 24 de marzo de 1997:

a) el ritmo y el volumen del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos¹⁵⁵;

¹⁵⁴ G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1, página 7.

¹⁵⁵ Informe de la OAI en la sección V, Notificación en la sección IV.2.

- b) la parte del mercado nacional ocupada por el aumento de las importaciones¹⁵⁶;
- c) los cambios en el nivel de las ventas¹⁵⁷;
- d) producción¹⁵⁸;
- e) productividad¹⁵⁹;
- f) utilización de la capacidad¹⁶⁰;
- g) beneficios y pérdidas¹⁶¹; y
- h) empleo.¹⁶²

Las autoridades competentes analizaron asimismo los factores pertinentes adicionales indicando que el daño grave comprendía:

- i) las existencias¹⁶³;
- ii) las inversiones¹⁶⁴;
- iii) el precio¹⁶⁵; y
- iv) otros indicadores financieros con inclusión de la relación de endeudamiento y el agotamiento del capital.¹⁶⁶

4.381 Sobre la base de su evaluación de los factores mencionados, las autoridades competentes consideraron que toda la rama de producción nacional está sufriendo un daño grave.

¹⁵⁶ Informe de la OAI en las secciones VI.2 a) y b), Notificación en la sección IV.3.4.

¹⁵⁷ Informe de la OAI en las secciones VI.2 a) y b) (las ventas se compararon en lo que respecta a las cooperativas ganaderas dado que no se conocían las ventas de los agricultores individuales dedicados a la explotación lechera), Notificación en la sección IV.3.9 y 10.

¹⁵⁸ Informe de la OAI en las secciones VI.2 a) y b), Notificación en la sección IV.3.1.

¹⁵⁹ Informe de la OAI en la sección VI.2 a), Notificación en la sección IV.3.2.

¹⁶⁰ Véase Prueba documental Corea-5 para el examen de este aspecto en el informe provisional de la OAI distribuido en la audiencia pública. Además, la notificación de 1º de abril de 1997 pone claramente de manifiesto que la utilización de la capacidad no ayudó a analizar el daño grave en lo que respecta a los sectores tanto de la leche sin elaborar como de la leche en polvo y, por tanto, se descontó.

¹⁶¹ Informe de la OAI en la sección VI.2 a) y b) (los beneficios y pérdidas se compararon con respecto a las cooperativas ganaderas dado que no se conocen los beneficios y pérdidas de los agricultores individuales dedicados a la explotación lechera), Notificación en la sección IV.3.10.

¹⁶² Informe de la OAI en las secciones VI.2 a) 2) y b) 5), Notificación en la sección IV.3.6.

¹⁶³ Informe de la OAI en la sección VI.2 a) y b), Notificación en la sección IV.3.5 (las existencias en el sector de la leche sin elaborar se calcularon examinando las existencias en el sector de la leche en polvo).

¹⁶⁴ Informe de la OAI en las secciones VI.2 a) 3) y b) 4).

¹⁶⁵ Informe de la OAI en la sección VI.2 b) 3), Notificación en la sección IV.3.7 (dado que no se dispone de los precios de venta de las transacciones de leche sin elaborar, se utilizaron como sustitutivo las transacciones de venta de leche en polvo).

¹⁶⁶ Informe de la OAI en la sección VI.2, Notificación en la sección IV.3.10.

c) Argumentos adicionales de las Comunidades Europeas presentados en la primera reunión del Grupo Especial con las partes

4.382 En la primera reunión del Grupo Especial con las partes, las Comunidades Europeas volvieron a presentar sus argumentos con relación al párrafo 2 a) del artículo 4 como sigue:

i) Definición de rama de producción

4.383 Los agricultores dedicados a la explotación lechera de Corea se caracterizan por tener pequeñas explotaciones (una media de 25 reses por explotación), elevados costos y una escasa productividad y por estar sometidos a un alto nivel de intervención estatal. En estos últimos años ha habido una reducción del número de explotaciones de productos lecheros, pero un aumento del número de reses y de la producción de leche, tanto en términos absolutos como por cabeza. Esto muestra que los agricultores dedicados a la explotación lechera coreanos están pasando por una fase de consolidación, análoga a la de muchos otros productores de productos lácteos en la mayoría de las economías avanzadas, mientras que las explotaciones de menor tamaño y menos eficientes están siendo absorbidas y las inversiones para introducir mejoras se están destinando a las explotaciones restantes de mayor tamaño y más eficientes.

4.384 Este proceso de racionalización y consolidación se ve estimulado por el Gobierno de Corea. El Programa de Promoción de la Competitividad de la Vaca Lechera está concediendo incentivos financieros, a partir de 1994, consistentes en que el Gobierno coreano otorga préstamos a los agricultores dedicados a la explotación lechera para que mejoren sus instalaciones. Corea ha rehusado dar detalles sobre el nivel de los gastos consagrados a este programa. Sin embargo, el éxito de la intervención estatal se puede observar en los hechos siguientes: entre 1993 y 1996 el número de explotaciones de producción lechera disminuyó en el 22 por ciento, pero el número de reses de ganado lechero aumentó en 1,6 por ciento y la producción de leche en el 9,5 por ciento.

4.385 A pesar de que los agricultores coreanos dedicados a la producción lechera siguen siendo bastante ineficientes en comparación con los niveles internacionales, la producción de leche de Corea ha aumentado casi constantemente en los últimos 20 años y se elevó en el 17 por ciento en el quinquenio más reciente sobre el que se dispone de cifras (1991-96). La producción continúa aumentando y se prevé que crecerá en otro 2-3 por ciento en 1998.

4.386 Estos aumentos de la producción son posibles gracias al sistema aplicado por el Gobierno de Corea, con arreglo al cual se garantiza a los productores un precio muy alto por su leche sin elaborar, por cantidades ilimitadas e independientemente de la demanda interna. Al igual que la producción, este precio garantizado ha aumentado también con regularidad en los últimos 20 años, por lo que los precios pagados a los productores de leche coreanos en el momento en que se efectuaba la investigación sobre las salvaguardias figuraba entre los más elevados del mundo, sólo detrás del Japón durante el período de investigación. Corea ha admitido que el precio de la leche no elaborada "es mantenido a un nivel estable fijado por el Gobierno" y que el precio de la leche sin elaborar aumentó dos veces durante el período objeto de investigación.¹⁶⁷ Aunque Corea los califica de "sugeridos", estos precios son idénticos a los que sometió a la OCDE como precios nacionales en el marco de las obligaciones de presentación de informes de los Miembros de la OCDE.

¹⁶⁷ Véase el documento de la OMC G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1, 1º de abril de 1997, páginas 11-12, párrafo IV.3.7 (Prueba documental CE-10).

- ii) *Falta de realización de un examen correcto de todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de la rama de producción nacional*

4.387 Las Comunidades Europeas consideran que la evaluación de los factores del daño realizada por Corea es incompleta en los aspectos siguientes:

- en lo que respecta a la rama de producción de la leche sin elaborar, Corea no evalúa los beneficios y pérdidas de la rama de producción de la leche no elaborada,
- con respecto a la rama de producción de la leche en polvo, Corea no examina la productividad ni el empleo,
- en realidad no se ha efectuado examen alguno de la utilización de la capacidad.

4.388 Además, la evaluación de muchos otros factores peca de graves defectos, como los siguientes:

- el ritmo y el volumen del aumento de las importaciones del producto de que se trata en términos absolutos y relativos (con inclusión de los productos excluidos),
- los cambios en el nivel de las ventas (cálculo incorrecto),
- los beneficios y las pérdidas (no se excluyen los efectos de otras actividades de las cooperativas),
- precios de venta (no se tiene en cuenta que en 1996 las ventas por debajo del costo fueron una "tendencia temporal"),
- existencias (no se da explicación alguna del motivo por el que los niveles de las existencias indicados deberían ser una causa de preocupación). Esta es una cuestión que las Comunidades Europeas aclararán más adelante.

4.389 En consecuencia, las Comunidades Europeas llegan a la conclusión de que Corea violó el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al efectuar una evaluación incompleta e imperfecta de los factores del daño.

a) *Rentabilidad*

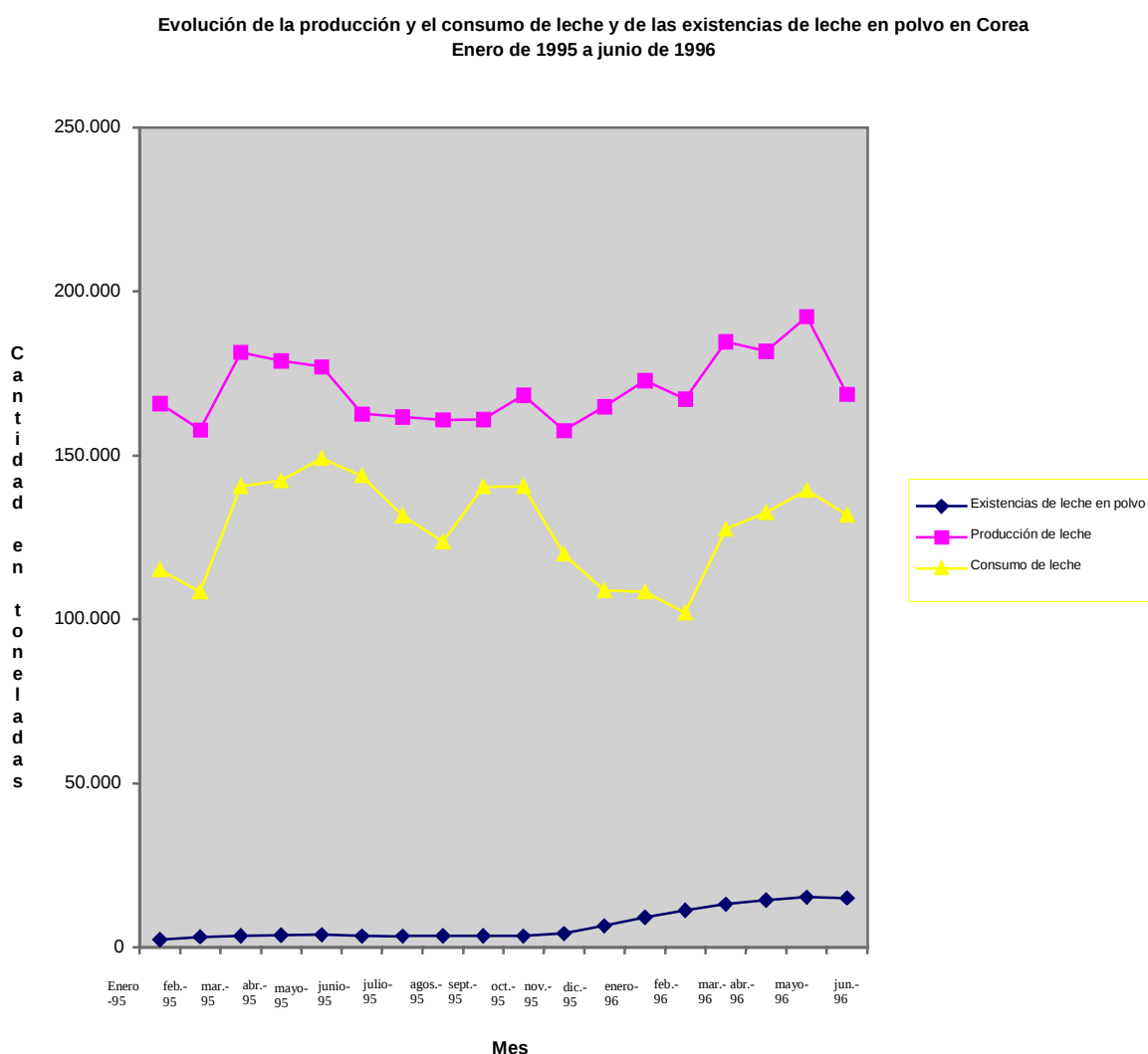
4.390 Las Comunidades Europeas observaron que Corea presentaba por primera vez algunos datos sobre la rentabilidad de los agricultores dedicados a la explotación lechera en su primera comunicación escrita. Las Comunidades Europeas consideraban que: en primer lugar, la última presentación de información de Corea demuestra que esos datos podían, de hecho, haberse reunido y suministrado, contrariamente a lo que había pretendido Corea cuando las Comunidades Europeas formularon sus objeciones durante las consultas y, en segundo lugar, que la información que ahora se facilita confirma las alegaciones de las CE.

4.391 Las Comunidades Europeas afirmaron, sobre la base de los datos de Corea, que en 1994, año en que se produjo el mayor aumento de las importaciones, la rentabilidad de los agricultores alcanzó asimismo su cima. La falta de correlación entre el aumento de las importaciones y la rentabilidad demuestra además la falta de una conexión causal entre la rentabilidad y el aumento de las importaciones. En realidad la rentabilidad de los agricultores dedicados a la explotación lechera coreanos viene determinada por las decisiones del Gobierno sobre el "precio de referencia". El cuadro de Corea sobre los precios y los costos de producción de la leche sin elaborar muestra que la

disminución de la rentabilidad se debe a un aumento de los costos de producción que, por supuesto, no tiene ninguna relación con las importaciones de PLDP.

b) *Existencias*

4.392 Aparte del volumen de las existencias, el otro elemento importante es el momento en que se produce el aumento. Las Comunidades Europeas presentaron el gráfico siguiente:



4.393 Las Comunidades Europeas alegaron que este gráfico muestra muy claramente que el aumento de las existencias se produjo en noviembre de 1995 inmediatamente después de la fuerte reducción del consumo causada por el escándalo de la "leche con pus". Además, el gráfico pone de relieve que el aumento de las existencias coincidió con un constante incremento de la producción de leche. Teniendo en cuenta cuanto antecede, las Comunidades Europeas reiteraron su conclusión de que el nivel de las existencias comunicado por Corea no podía considerarse "excesivo" y que se debía a una causa muy distinta de las importaciones de PLDP.

c) Empleo

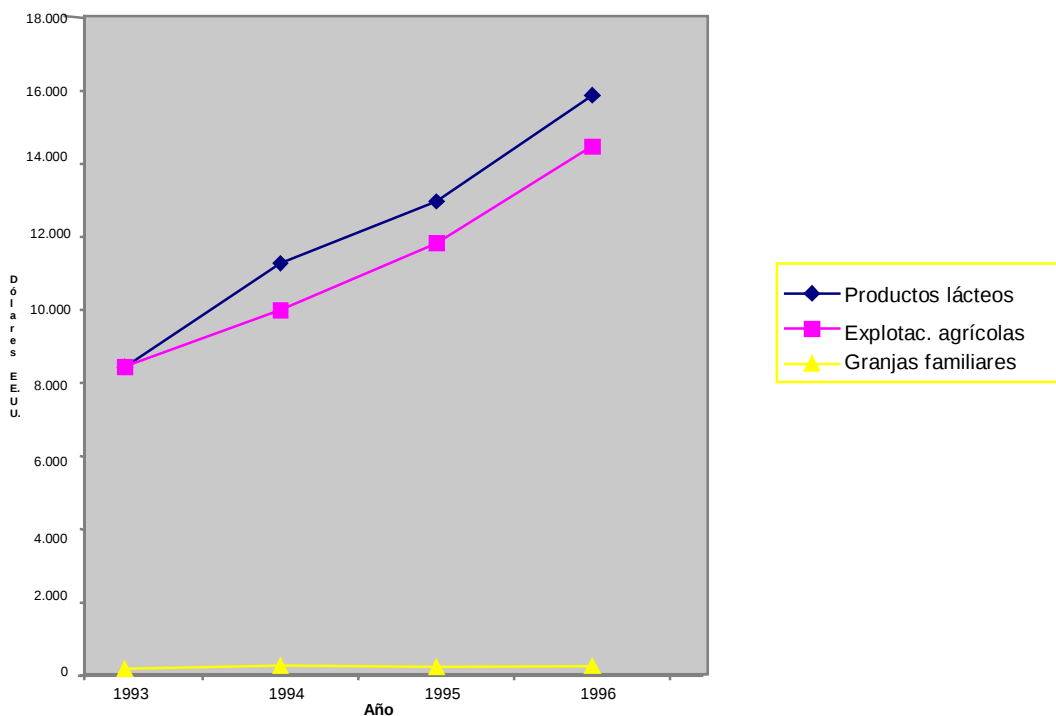
4.394 Las cifras dadas por Corea con respecto al empleo de hecho sólo están relacionadas con el número de explotaciones familiares dedicadas a la explotación lechera, que las Comunidades Europeas consideran que tienen el significado de explotaciones ganaderas. Esto, por supuesto, no es una medición del empleo, especialmente en un período en el que las explotaciones se están consolidando y están aumentando su dimensión (evolución alentada por la política del Gobierno de Corea).

4.395 Las Comunidades Europeas reiteraron que el empleo es un factor del daño expresamente enumerado en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y que Corea se ha abstenido totalmente de investigarlo.

d) Deuda

4.396 Las Comunidades Europeas toman nota con igual interés de que, para destacar los problemas de una parte de su rama de producción -los agricultores- que omitió tomar en consideración en su determinación, Corea está ahora en condiciones de facilitar datos sobre su deuda e incluso de comparar el coeficiente de aumento de la deuda de las unidades familiares de los agricultores dedicados a la explotación lechera con el de otros agricultores. La comparabilidad del nivel de la deuda de los agricultores dedicados a la explotación lechera y el de otros agricultores se expresa en el gráfico *infra* presentado por las Comunidades Europeas:

Endeudamiento medio



Este gráfico, extraído de los propios datos de Corea, muestra que, aunque en 1994 (año de elevados beneficios para la rama de producción de productos lácteos coreana, como acabamos de ver), se produjo un aumento del endeudamiento, el endeudamiento de la rama de producción de productos lácteos está siguiendo exactamente la misma tendencia que la agricultura coreana en general.

4.397 Las Comunidades Europeas recordaron también que un incentivo para acumular deuda puede asimismo tener su origen en las condiciones favorables del crédito de que, según admite Corea, puede disfrutar su rama de producción de productos lácteos como resultado del Programa de Promoción de la Competitividad de la Vaca Lechera.

4.398 En opinión de las CE, las cifras del cuadro sobre el porcentaje de la deuda en que han incurrido las cooperativas como resultado de sus actividades relacionadas con la leche en polvo presentadas muestran una tendencia a la disminución del endeudamiento a lo largo del período objeto de investigación de 1993 a 1996, lo que constituye una tendencia saludable. Por otro lado, la evolución de los beneficios y de las pérdidas no muestra correlación alguna con el endeudamiento. Las cifras no corresponden, por ejemplo, con los elevados beneficios de 1992, que fueron seguidos por un aumento de la deuda en 1993. Con todo, lo que es más fundamental es que Corea está comparando peras con manzanas mediante el cálculo de una relación de los beneficios y las pérdidas de las empresas elaboradoras de leche en polvo con la deuda anual (que es de suponer acumulada) correspondiente a todos los sectores empresariales de las cooperativas. La información es sencillamente engañosa y en modo alguno respalda las conclusiones de Corea.

e) Investigación y desarrollo

4.399 A juicio de las CE, la primera comunicación escrita de Corea contiene un argumento nuevo y sorprendente, a saber, que se estaba menoscabando la capacidad de la rama de producción nacional de invertir en investigación y desarrollo. Esto no tiene ninguna base en la notificación y, de hecho, no se dan cifras relativas a esas inversiones. Las Comunidades Europeas sostienen que este nuevo intento de justificación de la conclusión de la existencia de un daño grave debe descartarse.

f) Pérdida de la parte de mercado

4.400 Siempre es posible presentar las cifras de manera más impresionante para reducir el denominador y esto es lo que, en opinión de las CE, hace Corea en su primera comunicación escrita al valorar las importaciones de PLDP como un porcentaje del mercado de la leche en polvo. La definición de la rama de producción nacional cubría toda la producción de leche y, por lo tanto, las cifras adecuadas son las que corresponden a este mercado. La parte total de mercado de la leche cruda o sin elaborar y de la leche en polvo nacionales disminuyó en aproximadamente 5,7 puntos porcentuales, pasando de 91,1 por ciento a 85,4 por ciento durante el período de investigación. Las Comunidades Europeas no ven cómo esto puede considerarse indicativo de un daño grave.

g) Consumo

4.401 Según las CE, Corea hace una confesión en su primera comunicación escrita al destacar la importancia del paso en Corea del consumo de "leche blanca" al consumo de leche aromatizada y fermentada y que este último se hace a expensas del primero. Corea sugiere que como la leche aromatizada y fermentada se puede fabricar más fácilmente utilizando PLDP importadas, esto demuestra la existencia de un grave daño. Esto no es cierto. La tendencia identificada por Corea demuestra que la disminución de la producción de leche nacional está motivada, por lo menos parcialmente, por un cambio en las preferencias de los consumidores en Corea. Este es un factor adicional que contribuye a la situación de la rama de producción nacional y que Corea no tuvo en consideración con arreglo a la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4. Esta es una violación adicional.

h) Utilización de la capacidad

4.402 Corea afirma que las pruebas de su investigación sobre este factor se pueden hallar en el informe provisional de la CCEC. Esto podría ser cierto, pero simplemente pasa por alto que los factores que inducen a la imposición de una medida de salvaguardia deben ser el fundamento de la decisión final, que es de lo que se trata en este procedimiento relativo a "medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos lácteos". A falta incluso de una referencia al informe provisional sobre este aspecto de la medida final, las Comunidades Europeas no logran entender cómo se podía haber dado por supuesto que la determinación preliminar no sería precisamente preliminar, sino definitiva.

d) Argumentos adicionales de Corea formulados en la primera reunión del Grupo Especial con las partes

4.403 En la primera reunión del Grupo Especial con las partes, Corea volvió a presentar sus argumentos con relación al párrafo 2 a) del artículo 4 como sigue:

4.404 En cuanto a las cuestiones de fondo más generales planteadas por un examen del daño grave y de la relación de causalidad, Corea mantiene que:

- a) el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige la aplicación de todos los criterios relativos al daño específico establecidos en el artículo 4, sino que remite a los Miembros a los criterios que se deberían considerar, si son pertinentes y "de carácter objetivo y cuantificable";
- b) el Acuerdo sobre Salvaguardias no prevé ninguna indicación sobre cómo habría que evaluar esos criterios del daño. A juicio de Corea, no es posible impugnar una medida de salvaguardia al examinar unos criterios individuales relativos al daño, puesto que los criterios individuales tienen que corresponder a tendencias generales y a otros criterios pertinentes. Por ejemplo, ¿podría un examen de los cambios en la producción nacional indicar algo acerca de un daño grave a menos que corresponda a los datos relativos a los cambios en las importaciones y el consumo?; y
- c) el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que un Miembro muestre la relación de causalidad de una manera concreta.

4.405 Se debe autorizar a los Miembros de la OMC a que establezcan normas más estrictas que las del Acuerdo sobre Salvaguardias para la imposición de medidas de salvaguardia (como de hecho hacen las Comunidades Europeas). Corea sólo tiene que cumplir el Acuerdo sobre Salvaguardias. En su opinión, el examen de este caso y los procedimientos de notificación y consulta se ajustaban plenamente a ese Acuerdo.

4.406 Al examinar los criterios relativos al daño que considera pertinentes, objetivos y cuantificables, la investigación de Corea llega a la conclusión de que las importaciones de PLDP baratas han aumentado, la rama de producción nacional había sufrido un daño grave y el daño grave estaba causado por el aumento de las importaciones. La investigación de Corea tuvo en cuenta varios factores que demostraban una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave, y factores descontados que habían producido un efecto insignificante o escaso.

4.407 Más concretamente, hubo un aumento de las importaciones tanto en términos absolutos como relativos. En 1993 la cantidad de PLDP importadas fue de 3.217 toneladas. Esa cantidad aumentó a 15.561 toneladas en 1994, a 28.007 toneladas en 1995 y a 16.320 en el primer semestre de 1996.

Sobre la base de los datos mencionados, Corea constató que las importaciones habían aumentado durante el período de investigación.

4.408 Hubo igualmente un aumento considerable de las importaciones de PLDP con relación a la producción nacional de leche sin elaborar. Mientras que la tasa anual de crecimiento de la producción de leche sin elaborar fue de 3,2 por ciento en 1993, 4,2 por ciento en 1995 y 4,4 por ciento en el primer semestre de 1996, el índice anual de crecimiento de las PLDP fue del 384 por ciento en 1994, el 80 por ciento en 1995 y el 16,9 por ciento en el primer semestre de 1996.

4.409 Corea también emprendió un análisis de los beneficios y las pérdidas de la rama de producción coreana, que mostró igualmente un grave daño. Tanto los sectores de la leche cruda o sin elaborar como de la leche en polvo de la rama de producción coreana tuvieron fuertes pérdidas durante el período objeto de la investigación. En cuanto al sector de la leche sin elaborar, las Comunidades Europeas alegaban en su primera comunicación que a los agricultores dedicados a la explotación lechera de Corea el Gobierno les garantiza un "precio muy alto". Sin embargo, el precio de referencia sólo era sugerido y no estaba garantizado y ni siquiera cubría el costo de producción. Por ejemplo, en 1996 el precio de producción por 100 kg era de 899 won por encima del precio de referencia sugerido. El sector de la leche en polvo también registró una gran pérdida. El escaso beneficio de 196 won por kg en 1993 se transformó en una fuerte pérdida de 1.184 won en 1996. Hubo también un importante aumento del desempleo en la rama de producción nacional debido a las importaciones de PLDP baratas.

e) Argumentos de réplica de las Comunidades Europeas

4.410 Las **Comunidades Europeas** presentaron los siguientes argumentos de réplica:

i) Los requisitos del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

4.411 Esencialmente las **Comunidades Europeas** se quejan de que Corea debería haber investigado todos los hechos pertinentes y no, como afirmó Corea, "los hechos que tenía ante sí". La autoridad investigadora debe reunir todos los hechos de que se dispone para realizar una evaluación de la situación en conjunto. Esto es necesario para cumplir los requisitos del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular que la autoridad debe realizar una evaluación ("análisis detallado del caso objeto de investigación") que además debe ir acompañado de una "demostración de la pertinencia de los factores examinados".¹⁶⁸

4.412 Corea omitió el examen de algunos de los factores del daño enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4. Por otro lado, ciertas conclusiones sacadas por Corea no tenían apoyo en los hechos enumerados y no podían lógicamente deducirse de ellos. Como un Grupo Especial anterior tuvo una vez ocasión de señalar, no basta con que una autoridad se refiera a las pruebas que está examinando y declare su conclusión:

"Era obligación de la autoridad investigadora hacer una exposición razonada en la que se aclarara la forma en que los elementos de hecho y argumentos en cuestión le habían llevado a la conclusión formulada."¹⁶⁹

¹⁶⁸ Véase el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en el que se resume este aspecto de la cuestión.

¹⁶⁹ Véase informe del Grupo Especial sobre *Brasil - Imposición de derechos compensatorios provisionales y definitivos a las importaciones de leche en polvo y de algunos tipos de leche procedentes de la Comunidad Económica Europea*, aprobado por el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias el 28 de abril de 1994, SCM/179 y Corr.1, párrafo 286.

4.413 Además, el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los precedentes citados en la primera comunicación escrita de las CE¹⁷⁰ confirman que la norma de revisión estriba en que el Grupo Especial verifique si la autoridad investigadora examinó "todos los hechos pertinentes" y no "los hechos que tienen ante sí las autoridades investigadoras".

4.414 Corea no puede excusar su falta de examen de todos los hechos pertinentes y de todos los factores del daño mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias pretendiendo que sólo necesita dar una explicación adecuada de cómo los hechos que tiene ante sí en conjunto respaldan su determinación. Las Comunidades Europeas sostienen que es necesario, como mínimo, para una determinación de un daño grave en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias demostrar que se examinó la pertinencia o no de cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas desean sostener además que la disposición exige que cada factor del daño sea adecuadamente analizado a menos que se explique por qué motivo se ha descartado el factor del daño. Es cierto que ningún factor del daño "aisladamente" puede establecer un daño grave, pero eso no excusa que no se haya procedido a examinarlos todos.

ii) *Falta de un examen correcto de todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tienen relación con la situación de la rama de producción nacional*

a) *Rentabilidad y precios*

4.415 La notificación de Corea de 24 de marzo de 1997 no facilita información alguna sobre la rentabilidad de sus agricultores dedicados a la explotación lechera. Sólo en su primera comunicación escrita Corea, por primera vez, proporcionó datos a este respecto y posteriormente declaró, en respuesta a una pregunta de las Comunidades Europeas, que cada año se llevan a cabo encuestas sobre los costos de producción, incluso durante el período de investigación de la CCEC. Esto demuestra en primer lugar que, contrariamente a lo afirmado por Corea, era posible reunir esos datos y cumplir la obligación de examinarlos en la investigación.

1) Precios de la leche sin elaborar

4.416 Las Comunidades Europeas han explicado su opinión de que el "precio sugerido" para la leche en Corea, aunque cabe alegar que no es oficialmente obligatorio, tiene una fuerza práctica considerable. Las Comunidades Europeas basaban su hipótesis en la declaración de Corea, formulada en su notificación del 24 de marzo, de que

"El precio de la leche en polvo está sujeto a modificaciones de conformidad con las fuerzas del mercado de la oferta y la demanda, si bien el precio de la leche no elaborada es mantenido a un nivel estable fijado por el Gobierno."¹⁷¹

4.417 Además, la Ley de promoción de la rama de producción de productos lácteos prescribe lo siguiente:

¹⁷⁰ Véase Informe del Grupo Especial en *Estados Unidos - Camisas y blusas*, 6 de enero de 1997, WT/DS33/R; *Estados Unidos - Ropa interior*, WT/DS24/6, 8 de noviembre de 1996.

¹⁷¹ Véase G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1, 1º de abril de 1997, sección IV.3.7, página 11 (subrayado nuestro).

"Artículo 3 (el Comité de Productos Lácteos)

- a) El Comité de Productos Lácteos, que forma parte del Ministerio de Agricultura y Silvicultura, se creará para deliberar sobre asuntos importantes relacionados con la promoción de la rama de producción de productos lácteos;
- b) La organización, las tareas y las actividades del Comité de Productos Lácteos se determinarán por decreto presidencial."

"Artículo 13 (mantenimiento de los precios)

- 1) El Ministro de Agricultura y Silvicultura tiene facultades para decidir las especificaciones y los precios adecuados de la leche sin elaborar en consulta con el Comité de Productos Lácteos."

"Artículo 14 (mediación en las diferencias)

- 1) De existir una diferencia con respecto a las transacciones relativas a leche sin elaborar, ambas partes o una parte en la diferencia podrán solicitar la mediación del Ministro de Agricultura y Silvicultura.
- 2) Si existe una solicitud de mediación de conformidad con la disposición precedente, el Ministro de Agricultura y Silvicultura asumirá la mediación y la decisión en consulta con el Comité de Productos Lácteos.

Los detalles relativos a los métodos y procedimientos de la mediación estipulada en la disposición precedente se determinarán pro decreto del MAS."

4.418 Por añadidura, si un elaborador particular de leche está pagando a los agricultores dedicados a la explotación lechera menos de los precios decididos por el MAS, los agricultores dedicados a la explotación lechera tendrán el derecho legítimo de llevar ante los tribunales al elaborador de leche sobre la base de la ley relativa a la rama de producción de productos lácteos. De hecho, un grupo de agricultores dedicados a la explotación lechera está actualmente incoando una acción jurídica contra la empresa Haitai Dairy alegando que no recibieron el precio garantizado por la leche sin elaborar decidido por el MAS de conformidad con la Ley sobre la rama de producción de productos lácteos.¹⁷²

¹⁷² Por ejemplo, el siguiente artículo apareció en Noticias sobre la Agricultura, la Pesca y la Ganadería de 19 de octubre de 1998 (Prueba documental CE-23).

"Tema: El MAS instó a la empresa Haitai Dairy Co., Ltd., a pagar los precios no pagados de la leche sin elaborar, por un total de 12.300 millones de won (aproximadamente 9,8 millones de dólares EE.UU.) lo antes posible.

El MAS ha exhortado a Haitai Dairy, que solicitó la mediación del tribunal para el reescalonamiento del reembolso de la deuda al Tribunal de distrito de Suwon, a pagar los precios de la leche sin elaborar, que por lo general se reconocen como remuneraciones, lo antes posible. El 15 de octubre de 1998, el Sr. Nam-Chul Kim, Director de la División de la Administración Ganadera del MAS declaró que 'los precios de la leche sin elaborar se han reconocido en general como remuneraciones' y 'cuando el pago de los precios de la leche sin elaborar se aplaza continuamente, los agricultores dedicados a la explotación lechera tendrán dificultades para mantener un nivel de vida normal y también para pagar los piensos para los animales, y serán declarados finalmente en quiebra'.

4.419 Las Comunidades Europeas alegan que Corea admite que los "precios sugeridos" son suficientemente fiables para justificar una conclusión relativa a la rentabilidad de los productores de leche cruda o sin elaborar, es decir, de las explotaciones dedicadas a la producción de productos lácteos. Las estadísticas relativas a los costos de producción de la leche en polvo suministradas por Corea en respuesta a una pregunta del Grupo Especial aportan otras sólidas pruebas en apoyo de que el precio fijado por el Ministerio de Agricultura y Silvicultura (MAS) es un precio mínimo garantizado. Esas estadísticas no se habían puesto anteriormente a disposición.

4.420 Tomando como ejemplo las cifras correspondiente a 1993 que figuran en el cuadro de Corea:

El costo de fabricación de la leche en polvo (F en el cuadro) es de 5.158 won/kg.

La proporción de este costo que corresponde a las materias primas es del 82,7 por ciento, dado que el precio de $5.158 \times 82,7$ por ciento = 4.266 won/kg.

Corea ha declarado que la relación entre la leche en polvo y la leche sin elaborar es de 1:10 (es decir, se necesitan 10 unidades de leche sin elaborar para producir una unidad de leche en polvo).

El precio al que los productores de leche cruda o sin elaborar venden a las empresas productoras de leche en polvo puede, por lo tanto, demostrarse que es de $4.266 \div 10 = 427$ won/kg.

El precio del MAS de la leche sin elaborar en 1993 era de 394 won/kg, de manera que las empresas productoras de leche en polvo estaban pagando por término medio un 8 por ciento por encima del precio del Ministerio.

4.421 Al efectuar este cálculo para todos los años pertinentes se obtienen los resultados siguientes:

**PRECIO DE VENTA DE LA LECHE CRUDA O SIN ELABORAR DESTINADA
A LA PRODUCCIÓN DE LECHE EN POLVO, 1993-96**

	1993	1994	1995	1996 (1-4)
Costo de fabricación(w/kg)	5.158	5.426	5.860	6.178
Materias primas como porcentaje del total	82,7%	84,2%	82,9%	85,7%
Precio de venta de la leche cruda o sin elaborar	427	457	486	529
Precio del MAS (w/kg)	394	394	414	431
Prima por la leche cruda o sin elaborar vendida para la producción de leche en polvo por encima del precio del MAS	+8,3%	+16,0%	+17,4%	+22,7%

Si Haitai Dairy no paga los precios de la leche sin elaborar de manera adecuada, el Gobierno se verá obligado a adoptar las medidas apropiadas. En relación con este asunto, el MAS pidió al Tribunal de distrito de Suwon que prestara su cooperación con el fin de que los precios de la leche sin elaborar cuyo pago se haya aplazado sean desembolsados independientemente de la solicitud de la mediación del tribunal para el reescalamiento de los pagos de la deuda."

4.422 Sobre la base de esta información, las Comunidades Europeas observaron lo siguiente:

- Primeramente, que los precios de venta efectivos de la leche sin elaborar respetan los precios del MAS y por término medio son superiores.¹⁷³ Como los precios de venta de la leche cruda o sin elaborar destinada a la producción de leche en polvo cabe esperar que se encuentran en el extremo inferior del mercado (Corea ha declarado que es la producción excedentaria de leche cruda o sin elaborar la que se destina a la leche en polvo), cabe prever que los precios destinados a otros fines sean superiores.
- En segundo lugar, el Gobierno de Corea disponía de hecho de información sobre los precios de las transacciones de leche sin elaborar, por lo menos sobre una base general, que le había permitido incluir un examen de este aspecto en la investigación sobre las salvaguardias.

2) Rentabilidad de las explotaciones ganaderas dedicadas a la producción de productos lácteos

4.423 Con respecto a la rentabilidad de las explotaciones dedicadas a los productos lácteos, Corea indicó en las consultas bilaterales con las Comunidades Europeas que este aspecto no podía ser examinado por la investigación de la Comisión de Comercio Exterior de Corea (CCEC) porque no se disponía de información. En su primera comunicación escrita Corea se contradice a este respecto al tratar de demostrar el escaso nivel de rentabilidad de sus explotaciones dedicadas a los productos lácteos recurriendo, por un lado, a los precios "sugeridos" por el Gobierno como un "sustitutivo" de los precios reales de las transacciones y, por otro lado, a los costos de producción, que ahora admite que "se publican anualmente y se ponen a disposición del público" en el "Informe anual de la encuesta sobre los costos de producción ganadera".

4.424 La afirmación de las CE de que "se garantiza a los productores un precio muy elevado por su leche sin elaborar" está confirmada, incluso ampliada, por la información adicional suministrada por Corea. Se declara que "el MAS sugiere un precio para la leche sin elaborar que refleja los cambios en el costo de producción". Esto supone que el MAS tiene conocimiento de los costos de producción cada año y los utiliza para fijar un "precio sugerido" que garantizará un beneficio a los agricultores dedicados a la explotación lechera.

4.425 Corea se sirve de cifras de rentabilidad para mostrar el daño supuestamente causado a los agricultores dedicados a la explotación lechera. Sin embargo, estas cifras de rentabilidad se basan únicamente en los precios de referencia del MAS los cuales, como se ha mostrado anteriormente, son un mínimo más que una norma que se ha de seguir.

4.426 Las Comunidades Europeas mantienen que las cifras que figuran en el cuadro de Corea sobre los precios y los costos de producción de la leche sin elaborar pueden ser engañosas. El costo de la producción de leche sin elaborar se compara en ese cuadro únicamente con el precio de referencia del MAS. Sin embargo, si el costo de producción se compara con el precio recibido por la producción de leche en polvo, surge un cuadro muy diferente:

¹⁷³ Véase el documento de la OMC G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1, 1º de abril de 1997, sección V.2.4, página 19, en el que Corea describe el precio fijado por el Gobierno como "un precio de base".

MÁRGEN DE BENEFICIO DE LOS AGRICULTORES DEDICADOS A LA EXPLOTACIÓN LECHERA QUE VENDEN LECHE CRUDA O SIN ELABORAR PARA LA PRODUCCIÓN DE LECHE EN POLVO, 1993-96

	1993	1994	1995	1996
Precio de referencia (w/kg) ¹⁷⁴	394	394	414	431
Costo de producción (won/kg)	401	389	413	465
Precio de venta de la leche en polvo	427	457	486	529
Diferencia: beneficio (w/kg)	+26	+68	+73	+64
Beneficio como porcentaje del precio de producción	6,5%	17,5%	17,7%	13,7%

4.427 Tomando como base este cuadro, las Comunidades Europeas afirman que, por lo menos en lo que respecta a las ventas de leche sin elaborar para la fabricación de leche en polvo, estas cifras siguen siendo muy rentables para los agricultores dedicados a la explotación lechera durante todo el período objeto de investigación de la CCEC. De hecho, en la misma época en que las importaciones de PLDP aumentaron considerablemente, en 1994 y 1995, la rentabilidad de las explotaciones dedicadas a los productos lácteos en este sector aumentaron también considerablemente.

4.428 Por consiguiente, no sólo era la rentabilidad de los agricultores dedicados a la explotación lechera considerablemente mayor de lo que Corea había indicado, sino que tampoco hay ninguna prueba de daño en la época en que estaban aumentando las importaciones de PLDP. No sólo Corea no investigó de manera adecuada esta cuestión cuando era perfectamente posible hacerlo, sino que también es evidente que el resultado de esta investigación habría sido que no se había causado ningún daño a las explotaciones dedicadas a los productos lácteos.

4.429 La respuesta de Corea a una pregunta de las Comunidades Europeas indica la magnitud de los préstamos estatales a cada agricultor dedicado a la explotación lechera, y así se indica también en la información recién facilitada.

PRÉSTAMOS DEL GOBIERNO DE COREA A LAS EXPLOTACIONES DEDICADAS A PRODUCTOS LÁCTEOS, 1993-96

	Número de explotaciones que recibieron préstamos	Porcentaje del número total de explotaciones que recibieron préstamos	Valor total de los préstamos (en millones de won)	Préstamo medio por familia (won)
1993	19.306	68,4%	3.911	202.000
1994	19.549	76,2%	69.402	3.550.000
1995	20.052	85,3%	72.936	3.637.000
1996	13.353	60,4%	91.959	6.887.000

Este cuadro muestra que la inmensa mayoría de los agricultores dedicados a la explotación lechera de Corea¹⁷⁵ recibían préstamos muy generosos en una época en que sus actividades eran bastante

¹⁷⁴ Los precios de referencia mostrados en la primera comunicación de Corea no coinciden con los presentados por Corea a la OCDE. En este cuadro se han utilizado las últimas cifras.

¹⁷⁵ Se debe asimismo señalar que las cifras anteriores están en contradicción con la afirmación de Corea de que trataba de ayudar a la rama de producción nacional concediendo prácticamente al total de las 28.219 explotaciones préstamos para mejorar su competitividad. En ningún momento en el cuatrienio anteriormente indicado proporcionó el Gobierno préstamos a más de 20.052 explotaciones, cifra que representa

rentables. Por otro lado, parece que hubo un cambio evidente en la política estatal en 1996, que consistió en prestar sustancialmente más dinero, pero sólo a los dos tercios de los agricultores en comparación con el año anterior.

3) Precios y rentabilidad de la leche en polvo

4.430 En lo que respecta a los precios de la leche en polvo, que se indicaron en la notificación del 24 de marzo¹⁷⁶, las Comunidades Europeas recuerdan que muestran una extraordinaria estabilidad y que la disminución en los cuatro primeros meses de 1996 es calificada por la propia Corea como una "tendencia temporal", que no puede, por tanto, explicar la reducción de la rentabilidad.

4.431 El cuadro sobre los precios de venta de la leche sin elaborar destinada a la producción de leche en polvo en 1993-96, en opinión de las CE, demuestra claramente que los problemas que afrontaban las empresas elaboradoras de leche en polvo durante el período de la investigación de la CCEC tienen principalmente su origen en los precios cada vez más elevados que tenían que pagar por su materia prima, precios que aumentaban incluso más rápidamente que el precio garantizado del MAS. Esto muestra que cualquier reducción de la rentabilidad de las empresas elaboradoras de leche en polvo es posible que esté directamente relacionada con un aumento correspondiente en los beneficios de los agricultores dedicados a la explotación lechera, puesto que el costo de la materia prima representaba entre el 82,7 por ciento y el 85,9 por ciento de los costos de fabricación en el período 1993-96.

4.432 Con referencia a las leyes económicas básicas de la oferta y la demanda, se podría llegar a la conclusión de que este aumento en el precio de la leche cruda o sin elaborar destinada a la producción de leche en polvo tiene que deberse a una escasez de la oferta de la materia prima. Esta hipótesis totalmente razonable serviría para explicar por qué las empresas de productos lácteos de Corea aumentaron sus importaciones de PLDP durante el período objeto de investigación de la CCEC.

4.433 De hecho, Corea declara que "la escasez de leche comenzó a eliminarse desde finales de 1994". Esto da por sentado que cuando se puso realmente fin a la escasez (¿cuando se llegó al final en lugar del comienzo del final?). Tampoco se explica por qué los precios de la materia prima para la leche en polvo siguieron aumentando tanto después del final de 1994 y por qué se importaron en 1995 más de 7.500 toneladas de leche en polvo, además del aumento de las importaciones de PLDP.

4.434 Para terminar, a las Comunidades Europeas les resulta evidente que ni las importaciones de un producto dado ni sus tendencias tienen relación alguna con los costos de producción de los productos nacionales competidores y, por consiguiente, con cualquier disminución de la rentabilidad resultante de un aumento de esos costos. Los beneficios de las empresas elaboradoras de leche en polvo de Corea dependen esencialmente del costo de la materia prima. En el período 1993-96 estaban pagando un precio considerablemente superior al precio del MAS por su materia prima. La rentabilidad podría haberse restablecido más fácilmente reduciendo su precio de compra de la leche sin elaborar, y no está claro por qué no se adoptó esta medida.

solamente el 69,6 por ciento de la cifra total de explotaciones citada de 28.219, es decir, en opinión de las CE, lejos de "prácticamente todas".

¹⁷⁶ Véase el documento de la OMC G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1, 1º de abril de 1997, sección IV.3.7, páginas 11-12.

b) *Empleo*

4.435 Las Comunidades Europeas observaron que, con relación a las explotaciones dedicadas a la producción lechera, la única prueba presentada es la disminución del número de explotaciones. En su opinión, las Comunidades Europeas han tratado de demostrar que esto se debe en gran medida a una consolidación y racionalización de la rama de producción. No obstante, quedan preguntas por contestar. En la respuesta de Corea a una pregunta de las Comunidades Europeas, se manifiesta que "no existe ninguna diferencia entre las expresiones 'explotaciones dedicadas a la explotación lechera' y 'granjas familiares'". Hay varios aspectos que siguen sin estar claros, debido a que Corea, según sus afirmaciones, no investigó datos fundamentales sobre este aspecto, en particular:

el número de personas de las granjas familiares que están realmente empleadas en las explotaciones ganaderas;

el número de personas fuera de las familias que están empleadas en las explotaciones ganaderas;

el número de personas en las "granjas familiares" que pueden considerarse como agricultores a tiempo completo;

el número de personas en las granjas familiares que no son agricultores a tiempo completo, pero que obtienen la mayor parte de sus ingresos de las explotaciones;

la estructura de edades de los agricultores dedicados a la explotación lechera.

4.436 Sin una investigación de esos datos resulta imposible llegar a una conclusión adecuada sobre las modalidades de empleo en las explotaciones dedicadas a la explotación lechera.

c) *Importaciones de queso*

4.437 Otro posible factor causal no examinado en absoluto por Corea es el nivel de importaciones de queso. Esto es bastante sorprendente dado que en la declaración que figura en el Informe de la OAI se señala que las importaciones de queso tienen "una influencia directa en el consumo de la leche cruda o sin elaborar nacional".¹⁷⁷ A eso se añade la afirmación igualmente incomprensible de que "tomando en consideración las características del análisis, se excluyeron los datos sobre las importaciones de queso", sin que se dé justificación alguna de esa exclusión.

f) **Argumentos de réplica de Corea**

4.438 **Corea** alegó los siguientes argumentos de réplica:

4.439 Como cuestión inicial, Corea señala que, al realizar su análisis, las autoridades coreanas explicaron que:

"debido a que la leche sin elaborar y la leche en polvo están intrincadamente relacionadas, es útil analizar ambas ramas de producción como un conjunto y luego examinar la leche en polvo por separado. Con este fin, el equipo de investigación analizará primero la rama de producción de leche sin elaborar, que incluye la rama de

¹⁷⁷ Véase el Informe de la OAI, página 16, nota de pie de página.

producción de leche en polvo, y luego efectuará un análisis separado de la rama de producción de leche en polvo en aras de la claridad".¹⁷⁸

i) *Importaciones de PLDP en términos absolutos y relativos*

4.440 Con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las autoridades competentes deben examinar el ritmo y el volumen del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos. Las autoridades competentes declararon que "es esencial examinar si las importaciones de PLDP sometidas a investigación aumentaron en cifras absolutas o relativas en comparación con la producción nacional".¹⁷⁹ Las autoridades coreanas examinaron las importaciones de PLDP en términos absolutos:

IMPORTACIÓN DE PLDP SOMETIDAS A INVESTIGACIÓN¹⁸⁰
(unidad: toneladas, miles de dólares, %)

	1993	1994		1995		Enero-agosto de 1996	
			Porcentaje de aumento (%)		Porcentaje de aumento (%)		Porcentaje de aumento (%)
Cantidad	3.217	15.561	384	28.007	80	22.140	16,9
Valor	7.037	32.851	366	59.837	82	55.021	40,7

Fuente: Asociación de Comercio Internacional de Corea (ACIC).

4.441 Las autoridades coreanas tomaron nota de un aumento absoluto de 3.217 toneladas en 1993 a 15.561 toneladas en 1994, 28.007 toneladas en 1995 y 22.140 toneladas en 1996 (enero a agosto), lo que refleja un porcentaje de incremento del 384 por ciento en 1994 con respecto al año anterior, del 80 por ciento en 1995 y del 16,9 por ciento en los seis primeros meses de 1996.

4.442 Las autoridades coreanas examinaron a continuación las importaciones de PLDP en términos relativos:

¹⁷⁸ Informe de la OAI en la página 37. Las autoridades competentes determinaron que la leche en polvo y las PLDP no son productos similares debido a las diferencias de sus características físicas ya que las PLDP contienen una media del 80 por ciento de leche en polvo. Sin embargo, son productos directamente competidores. El Gobierno de Corea sugiere respetuosamente que el Grupo Especial debe comparar las PLDP con la leche en polvo sobre una base de 1 a 1, no sólo en relación con el 80 por ciento de las PLDP como sostienen las CE en su primera comunicación. Las PLDP no pueden dividirse, sea comercial o realmente, en leche en polvo y otros ingredientes.

¹⁷⁹ Informe de la OAI en la página 32.

¹⁸⁰ Informe de la OAI en la página 32. Véase también Notificación IV.2. Contrariamente a la alegación de la CE de que Corea no suprimió el volumen de productos "excluidos" antes de efectuar sus cálculos, Corea remite al Grupo Especial al Informe de la OAI en la página 7.

**CAMBIO RELATIVO DE LA PARTE DE LA DEMANDA INTERNA
CORRESPONDIENTE A LAS IMPORTACIONES¹⁸¹**

(unidad: toneladas)

	1993	1994		1995		Enero-junio de 1996	
			Porcentaje de aumento (%)		Porcentaje de aumento (%)		Porcentaje de aumento (%)
Demanda total (A)	2.025.063	2.218.738	9,6	2.303.795	3,8	1.153.964	-2,3
Producción de leche cruda o sin elaborar	1.857.873	1.917.398	3,2	1.998.445	4,2	1.069.224	4,4
Importaciones de PLDP (B)	3.217	15.561	384	28.007	80	16.320	16,9
Parte de mercado de las PLDP (B/A, %)	1,6	7,0	-	12,2	-	14,1	-

Notas: La parte de mercado se computadoriza utilizando las cifras calculadas en términos de leche cruda o sin elaborar importada.

Fuente: MAS y ACIC.

El cuadro de más arriba indica que el aumento relativo de las importaciones de PLDP fue de 384 por ciento en comparación con el 3,2 por ciento de aumento en la producción de leche sin elaborar en 1994, el 80 por ciento en comparación con el 4,2 por ciento en 1995 y el 16,9 por ciento en comparación con el 4,4 por ciento en el primer semestre de 1996.

ii) Beneficios y pérdidas

4.443 Las autoridades coreanas determinaron que no era posible calcular con exactitud los ingresos de la totalidad de las 23.000 granjas familiares coreanas que son en su mayor parte pequeñas y poco sistemáticas.¹⁸² Como no se disponía de datos relativos a los beneficios y pérdidas de las granjas familiares¹⁸³, las autoridades competentes utilizaron la información sobre los beneficios y las pérdidas de las actividades de elaboración de leche de las cooperativas como sustitutivo de los beneficios y pérdidas de la rama de producción nacional que comprende las granjas familiares y las cooperativas ganaderas. El total de los beneficios ordinarios de las 14 cooperativas ganaderas en las actividades de elaboración de leche disminuyeron de 6.720 millones de won en 1993 a 4.721 millones de won en 1994, a 209 millones de won en 1995 y -17.546 millones de won durante el primer semestre de 1996, mientras que la relación de los ingresos (pérdidas) ordinarios con respecto a las ventas (gastos) disminuyó del 1,4 por ciento, al 0,8 por ciento, 0,0 por ciento y -5,3 por ciento, respectivamente.¹⁸⁴ Como explicaron las autoridades coreanas en el Informe de la OAI:

"como las cooperativas ganaderas, de las que forman parte las granjas familiares que producen leche sin elaborar, distribuyen sus beneficios entre sus miembros, los

¹⁸¹ Informe de la OAI en la página 35. Véase también Notificación IV.2 y IV.3.1.

¹⁸² Notificación en IV.3.10.a.

¹⁸³ Utilizando el precio de referencia sugerido como sustitutivo del precio de la leche sin elaborar, se debe asimismo señalar que las granjas familiares sufrieron una disminución de los márgenes de beneficios durante el período objeto de la investigación.

¹⁸⁴ Notificación en IV.3.10.a.

beneficios y las pérdidas de las cooperativas ganaderas están directamente relacionados con los ingresos de los productores de leche cruda o sin elaborar".¹⁸⁵

4.444 Las autoridades coreanas examinaron si las cooperativas ganaderas efectuaban ventas por debajo de los costos de fabricación y determinaron que el precio de venta de la leche en polvo era superior a los costos de fabricación en 196 won/kg en 1993. No obstante, las cooperativas perdieron 132 won/kg en 1994 y el margen negativo se elevó a 472 won/kg en 1995 y a 1.184 won/kg en el período comprendido entre enero y abril de 1996.¹⁸⁶

**PRECIO Y COSTO DE PRODUCCIÓN DE
LA LECHE EN POLVO COREANA**
(unidad: won/kg)

	1993	1994	1995	1996 (1-4)
Precio de venta ¹⁸⁷	5.354	5.294	5.388	4.994
Costo de producción ¹⁸⁸	5.158	5.426	5.860	6.178
Beneficio/pérdida ¹⁸⁹	196	-132	-472	-1.184

4.445 Para completar el análisis de los beneficios y las pérdidas de toda la rama de producción nacional, las autoridades coreanas examinaron igualmente los estados de pérdidas y ganancias correspondientes a las empresas de elaboración de leche que producen la mayor parte de la leche en polvo de este sector. Adicionalmente, revisaron los datos relativos a pérdidas y beneficios de dos cooperativas ganaderas que representan asimismo una mayoría de la producción de leche en polvo dentro de este sector.¹⁹⁰

4.446 Las autoridades examinaron las ventas y los beneficios/pérdidas brutos, las pérdidas de funcionamiento y las pérdidas ordinarias.¹⁹¹ La información no confidencial relativa a este examen comprendía: a) una tendencia decreciente en la cifra de negocios neta de las dos cooperativas

¹⁸⁵ Informe de la OAI en la página 41. Véase también Notificación en IV.3.10.a. En su respuesta a una pregunta de Corea, las CE declaran que el precio pagado por las cooperativas por la leche en polvo es inversamente proporcional a la rentabilidad de los agricultores dedicados a la explotación lechera. Corea sostiene que cuando, como aquí sucede, las cooperativas están obligadas a comprar leche sin elaborar a los agricultores dedicados a la explotación lechera a un precio que no resulta rentable para los agricultores (sea porque el precio está por debajo del costo o porque el pago se efectúa en parte en forma de leche en polvo) y convierten la leche cruda o sin elaborar en existencias invendibles, no existe tal relación inversa.

¹⁸⁶ Informe de la OAI en la página 54. Véase también Notificación en IV.3.8-9.

¹⁸⁷ Informe de la OAI en la página 47.

¹⁸⁸ Informe de la OAI en la página 53.

¹⁸⁹ *Id.*

¹⁹⁰ Informe de la OAI en la página 50. Véase también Notificación en IV.3.10.b. Contrariamente a las observaciones erróneas de las CE contenidas en su primera comunicación en la que declaran que "el examen de Corea de la rentabilidad de la rama de producción nacional no se efectúa de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias puesto que no examina la totalidad de la rama de producción interconectada", las autoridades coreanas efectuaron un análisis de beneficios y pérdidas que abarcaba a la totalidad de la rama de producción nacional.

¹⁹¹ Informe de la OAI en la página 50.

correspondientes a las actividades de elaboración de leche en polvo, de 11.937 millones de won en 1993, 9.533 millones de won en 1994, 11.589 millones de won en 1995 y 2.310 millones de won durante los cuatro primeros meses de 1996¹⁹²; b) una disminución de la cifra de negocios de las actividades de elaboración de leche en polvo de las empresas de elaboración de leche de 21.010 millones de won en 1994 a 19.750 millones de won en 1995¹⁹³; c) un incremento en las pérdidas de funcionamiento de las actividades de elaboración de leche en polvo de las cooperativas ganaderas de 755 millones de won en 1993 a 622 millones de won en 1994, 1.244 millones de won en 1995 y 681 millones de won en los cuatro primeros meses de 1996¹⁹⁴; y d) un aumento de las pérdidas de funcionamiento correspondientes de las empresas de elaboración de leche, que pasaron de 680 millones de won en 1994 a 1.330 millones de won en 1995.¹⁹⁵

4.447 En conclusión, las autoridades competentes consideraron los beneficios y pérdidas de las granjas familiares analizando los beneficios y pérdidas de las cooperativas ganaderas a las que pertenecen y de las que son accionistas. Como las cooperativas ganaderas pertenecen a los agricultores dedicados a la explotación lechera que aportan el capital desembolsado, la buena situación de las granjas familiares puede considerarse mediante el análisis de la posición financiera de las cooperativas ganaderas. Los hechos indicados en el Informe de la OAI señalaban que las cooperativas ganaderas tuvieron graves pérdidas durante el período objeto de la investigación. En consecuencia, la OAI llegó a la conclusión de que la depresión de los precios internos causada por las importaciones de PLDP baratas impedía que las cooperativas ganaderas aumentaran sus precios de venta.¹⁹⁶ Por la misma razón, las empresas elaboradoras de leche tuvieron pérdidas debido a que su leche en polvo era más cara que las PLDP.¹⁹⁷

iii) *Ventas y precios de venta*

4.448 Como las Comunidades Europeas indicaron correctamente en su primera comunicación, las autoridades competentes examinaron los cambios en el nivel de las ventas basándose en un examen de la información sobre el consumo de leche cruda o sin elaborar nacional. El consumo de leche cruda o sin elaborar nacional fue de:

"1.844.463 toneladas en 1993, 1.947.128 toneladas en 1994, 1.947.965 toneladas en 1995 y 984.934 toneladas en el período de enero a junio de 1996. El coeficiente de aumento del consumo fue del 5,6 por ciento en 1994, el 0,0 por ciento en 1995 y -2,0 por ciento en el período de enero a junio de 1996".¹⁹⁸

4.449 Las autoridades coreanas examinaron asimismo los precios de toda la rama de producción nacional. Como Corea "recomienda un precio de referencia para la leche cruda o sin elaborar, mientras que el precio de la leche en polvo varía de conformidad con los cambios en la oferta y la

¹⁹² Notificación en IV.3.10.b.i.

¹⁹³ *Id.*

¹⁹⁴ Notificación en IV.3.10.b.ii.

¹⁹⁵ *Id.*

¹⁹⁶ Informe de la OAI en la página 62.

¹⁹⁷ *Id.*

¹⁹⁸ Informe de la OAI en la página 38. Véase también Notificación en IV.3.3.

demanda en el mercado"¹⁹⁹, las autoridades coreanas revisaron el precio de la leche en polvo. No obstante, se debe señalar que cualquier repercusión de la disminución de los precios de la leche en polvo nacional influye negativamente en toda la rama de producción nacional porque los productores de leche cruda o sin elaborar son los dueños de las cooperativas ganaderas.²⁰⁰ Las autoridades señalaron las siguientes tendencias en los precios nominales.²⁰¹

**CAMBIOS EN LOS PRECIOS DE VENTA DE LA
LECHE EN POLVO NACIONAL²⁰²**
(unidad: won/kg)

	1993	1994	1995	1996.1-4
Precios	5.354	5.294	5.388	4.994

Datos: Proporcionados por la FNCG a la CCEC.

Nota: Según el Dairy Handbook, el precio de la leche en polvo entera, que se mantuvo en 5.100 won/kg en 1993, disminuyó a 4.700 won/kg en 1994.

4.450 Las autoridades coreanas examinaron también los datos relativos a los precios de mayo a agosto de 1996 y determinaron, basándose en datos confidenciales, que los precios más recientes de la leche en polvo entera nacional oscilaban entre 2.900 y 4.500 won/kg y los de la leche en polvo desnatada entre 3.800 y 4.200 won/kg.²⁰³ El Informe de la OAI examinó y evaluó la disminución de los precios, pero dado el carácter confidencial de los precios de venta efectivos, sólo pudo publicar el cuadro siguiente:

¹⁹⁹ Informe de la OAI en la página 48. Véase también Notificación en IV.3.7.

²⁰⁰ Corea remite al Grupo Especial al debate más detallado sobre los precios en el contexto de la relación de causalidad examinada más adelante.

²⁰¹ En su respuesta a una pregunta de Corea, las CE declaran que "no entienden plenamente qué significado tiene para Corea la expresión 'precio real'". El precio real de un producto es su precio ajustado por el índice de inflación que refleja, por ejemplo, los aumentos en los costos de producción. En los países en desarrollo como Corea, que han tenido tasas de inflación de varios puntos porcentuales, lo que realmente importa es la tendencia del precio real más que su precio nominal. El precio real de la leche en polvo nacional disminuyó sustancialmente durante el período objeto de investigación.

²⁰² Informe de la OAI en la página 48. Véase también Notificación en IV.3.7 (donde figura el cuadro de comparación de los precios).

²⁰³ Informe de la OAI en la página 48.

TENDENCIA DE LOS PRECIOS DE LA LECHE EN POLVO NACIONAL²⁰⁴

	Fecha	Vendedor (Cooperativa)	Comprador (Empresa)	Precio (won/kg)	Volumen (kg)
Leche en polvo entera	96-8-24	Productores de leche de Seúl	Urimil Co.	x.xxx	Xx
	96-7-29	Productores de leche de Chongju	Haptong Co.	x.xxx	x.xxx
	96-4-27	Kwangju/Chonnam	Puch'on Co.	x.xxx	x.xxx
	96-7-4	Kwangju/Chonnam	Ugwang Co.	x.xxx	xx.xxx
	96-5-31	Kyongnam Dairy	Sobu Co.	x.xxx	x.xxx
	96-7-29	Kyongnam Dairy	Sobu Co.	x.xxx	x.xxx
Leche en polvo desnatada	96-5-29	Taebaek	Sejin Co.	x.xxx	xx.xxx
	96-8-26	Umsong	Namyang Co.	x.xxx	xx.xxx

Datos: Proporcionados por la FNCG y la CCEC.

4.451 Para terminar, las autoridades coreanas determinaron que la disminución de las ventas de productos nacionales habrían sido mucho mayores y mucho más rápidas si los productores de leche en polvo coreanos no hubieran vendido leche en polvo a un precio inferior al costo de producción.

4.452 Con respecto a los precios de referencia sugeridos para la leche cruda o sin elaborar, Corea declaró que la FNCG reconoce el precio de referencia sugerido para la leche cruda o sin elaborar fijado por el Gobierno de Corea. Este sistema no garantiza en modo alguno a los agricultores dedicados a la producción lechera de Corea un beneficio.²⁰⁵ De hecho, en determinados años el precio sugerido por el Gobierno de Corea fue inferior al costo de producción medio del agricultor coreano dedicado a la explotación lechera.²⁰⁶ Además, en tiempos difíciles es normal que las cooperativas ganaderas paguen a los agricultores dedicados a la explotación lechera parcialmente en especie. Esto suele adoptar la forma de un 70 o un 80 por ciento de efectivo y hasta un 20 a un 30 por ciento en leche en polvo.²⁰⁷

²⁰⁴ *Id.*

²⁰⁵ Véase la notificación en virtud del apartado C) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1 (1º de abril de 1997), párrafo V.2.4. Véase también la primera comunicación de las CE, Prueba documental CE-10.

²⁰⁶ Conviene señalar que los precios sugeridos por el Gobierno de Corea, si bien aumentan lentamente, no reflejan plenamente el incremento de los precios en Corea. En consecuencia, el precio real equivalente ha disminuido de hecho. Para el período 1982-1996, los agricultores, con inclusión de las granjas lecheras, observaron un aumento del 81,1 por ciento en el costo de sus insumos (como resultado de la inflación), mientras que el precio sugerido por el Gobierno para la leche sin elaborar únicamente aumentó en el 37,7 por ciento. Véase Oficina Nacional de Estadísticas de Corea, *Major Statistics of the Korean Economy*, 1998.3, página 151.

²⁰⁷ Véase, por ejemplo, el *Livestock Farming Newspaper* de fecha 30 de abril de 1996 (véase Prueba documental Corea-1) en el que se señalaba que:

"Las dificultades financieras que afrontan las pequeñas cooperativas lecheras se han visto agravadas por el aumento de las existencias de leche, de tal modo que la mayoría de ellas están pagando en parte en leche en polvo las compras de leche cruda o sin elaborar", según un funcionario de la FNCG.

4.453 Corea considera que la declaración de las CE de que "se garantiza a los productores un precio muy elevado por su leche cruda o sin elaborar" es errónea. El precio sugerido por el Gobierno de Corea, particularmente cuando se compara con el costo de producción, no es muy elevado. Además, el Gobierno de Corea no impone un precio garantizado, sino que sólo da un precio de referencia sugerido para facilitar una transacción justa entre los agricultores individuales dedicados a la explotación lechera y los grandes usuarios de leche sin elaborar, como las empresas de elaboración. Este precio lo prevé el Gobierno teniendo en cuenta la inflación y los costos de producción. El resultado no es necesariamente un precio que cubre los costos de producción, como sucedió en 1996.

4.454 El Gobierno de Corea no fija un precio garantizado, sino que sólo da un precio de referencia sugerido. Además los agricultores dedicados a la explotación lechera pueden vender una cantidad prácticamente ilimitada de su producción, pero cuando el mercado de leche en polvo decae y aumentan las existencias, como sucedió durante el período objeto de la investigación, las cooperativas a menudo pagan por la leche sin elaborar en parte en efectivo y en parte en leche en polvo.²⁰⁸

iv) Empleo

4.455 Las autoridades coreanas comprobaron que el número de granjas familiares disminuyó durante el período objeto de la investigación como se señala en el cuadro siguiente:

CAMBIOS EN EL NÚMERO DE GRANJAS LECHERAS FAMILIARES²⁰⁹

	1993	1994		1995		1996.1-6	
			Porcentaje de aumento (%)		Porcentaje de aumento (%)		Porcentaje de aumento (%)
Número de granjas lecheras familiares	28.219	25.667	-9,4	23.519	-8,4	22.725	-3,9

4.456 Contrariamente a las alegaciones de las CE, la reducción del número de familias dedicadas a la explotación lechera no se debe a ningún programa del Gobierno de Corea. En realidad, las familias

Añadió lo siguiente: "Por ejemplo, recientemente la cooperativa lechera de Kyungnam y la cooperativa lechera de Pusan-Kyungnam están efectuando pagos en especie por hasta el 20 por ciento de sus compras de leche cruda o sin elaborar. Si las existencias de leche en polvo siguen aumentando, las cooperativas lecheras tendrán que pagar en leche en polvo y no efectivo."

Además, "instó al Gobierno a establecer medidas generales para reducir las enormes existencias actuales de leche en polvo".

²⁰⁸ El aumento porcentual en el número de miembros de la FNCG se incrementó durante el período objeto de investigación. Este aumento es el resultado directo del aumento de las importaciones de PLDP, puesto que, al sustituir a la leche cruda o sin elaborar coreana, los agricultores que habían vendido leche cruda o sin elaborar directamente a las empresas de elaboración se vieron enfrentados ahora a una fuerte competencia de las PLDP. Para deshacerse de la leche sin elaborar, tenían que vendérsela a las cooperativas y para vendérsela a las cooperativas tenían que ser miembros de esas cooperativas.

²⁰⁹ Informe de la OAI en la página 40. Véase también Notificación en IV.3.6.

dedicadas a la explotación lechera recibieron préstamos del Fondo de Fomento Ganadero para mantener su competitividad.²¹⁰

4.457 Con respecto a la producción de leche en polvo nacional, las autoridades coreanas declararon lo siguiente:

"Al automatizarse la producción de leche en polvo, el número de trabajadores empleados en su producción disminuyó a lo largo de los años. Actualmente, muy pocas personas están empleadas a tiempo completo con el fin exclusivo de dedicarse a la producción de leche en polvo. Los trabajadores que producen otros productos lácteos son empleados temporalmente, cuando surge la necesidad, para que se dediquen a la producción de leche en polvo. En consecuencia, el empleo y el salario son factores importantes en el funcionamiento de las empresas que se dedican a la producción de leche en polvo."²¹¹

4.458 Por lo tanto, como el desempleo aumentó en el sector de la leche sin elaborar y fue un factor insignificante en el sector de la leche en polvo, las autoridades coreanas consideraron que el empleo disminuyó durante el período objeto de investigación para toda la rama de producción nacional.²¹²

v) *Existencias*

4.459 Para la rama de producción nacional en conjunto, las autoridades coreanas examinaron los cambios en el nivel de las existencias. Las autoridades señalaron:

"La cantidad de existencias de leche en polvo nacional era de 4.509 toneladas a finales de 1993, 1.517 toneladas a finales de 1994, 6.565 toneladas a finales de 1995 y 14.994 toneladas a finales de junio de 1996. Por consiguiente, el porcentaje de existencias de leche sin elaborar, que disminuyó ligeramente pasando del 2,4 por ciento en 1993 al 0,8 por ciento en 1994, aumentó al 3,3 por ciento en 1995 y volvió a aumentar al 13,0 por ciento en el período enero a junio de 1996. El valor total de las existencias de leche cruda o sin elaborar en el mes de junio de 1996 es de 92.633.000.000 de won."²¹³

²¹⁰ Los préstamos no se proporcionaron para consolidar o racionalizar la rama de actividad puesto que estos préstamos no se concedieron para alentar a los agricultores dedicados a la explotación lechera para que se trasladaran a otro lugar y encontraran otros medios de vida. Los préstamos se facilitaban exclusivamente para realizar actividades de explotación lechera y los agricultores tuvieron que reembolsar los préstamos pendientes al abandonar la rama de producción de los productos lácteos. La referencia de la CE al Plan de la Rama de Actividad de los Productos Lácteos, que trataba de reducir la dimensión de la rama de actividad de productos lácteos de Corea en 5,9 por ciento es irrelevante puesto que el Plan sólo entró en vigor en agosto de 1997 y la investigación de la rama de actividad de los productos lácteos en este caso concluyó en octubre de 1996.

²¹¹ Informe de la OAI en la página 49. Véase también Notificación en IV.3.6.

²¹² Contrariamente a las opiniones sostenidas por las CE, las autoridades coreanas investigaron el empleo con respecto al conjunto de la rama de producción nacional y consideraron que la disminución de las granjas familiares lecheras representaba adecuadamente la disminución del empleo en la rama de producción de productos lácteos de Corea. En respuesta a una pregunta de Corea, las CE dicen a Corea cómo interpretar sus datos sobre las granjas familiares de explotación lechera y se refieren esencialmente a cualquier examen de un factor que difiera de la manera en que lo habrían examinado las CE como un factor que no se ha examinado en absoluto. Corea considera que el Grupo Especial no debería evaluar este caso basándose en la opinión de las CE sobre cómo habrían realizado la investigación las propias CE.

²¹³ Informe de la OAI en la página 38. Véase también Notificación en IV.3.5.

4.460 El aumento de las existencias de leche en polvo es una prueba evidente de daño grave en este caso no sólo para la rama de producción de leche en polvo, sino también para toda la rama de producción nacional. Como se ha explicado anteriormente, la leche cruda o sin elaborar que no se consume tiene que transformarse, entre otras cosas, en leche en polvo. La transformación sólo aumenta la oferta y las existencias de leche en polvo. En consecuencia, el aumento de las existencias de leche en polvo no sólo indica una oferta excesiva de leche en polvo, sino también demuestra el desplazamiento de la leche sin elaborar nacional por las PLDP importadas baratas, lo que significa un daño grave para toda la rama de producción nacional.

4.461 Las autoridades coreanas presentaron luego la oferta y la demanda de leche sin elaborar (con inclusión de la leche en polvo) como sigue:

**OFERTA Y DEMANDA DE LECHE CRUDA O SIN ELABORAR
(CON INCLUSIÓN DE LA LECHE EN POLVO)²¹⁴**

	1993	1994		1995		1996. 1-6	
			Porcentaje de aumento (%)		Porcentaje de aumento (%)		Porcentaje de aumento (%)
Demanda total (A)	2.025.063	2.218.738	9,6	2.303.795	3,8	1.153.964	-2,3
Leche cruda o sin elaborar nacional consumida (B)	1.844.463	1.947.128	5,6	1.947.965	0,0	984.934	-2,0
Producción (D)	1.857.873	1.917.398	3,2	1.998.445	4,2	1.069.224	4,4
Existencias (E) (en términos de leche cruda o sin elaborar)	4.509 (45.090)	1.517 (15.170)	-65,4	6.565 (65.650)	332,8	14.994 (149.940)	342,7
Porcentaje de las existencias (E/A, %)	2,4	0,8	-	3,3	-	13,0	-
Parte de mercado de la leche cruda o sin elaborar nacional (B/A, %)	91,1	87,8	-	84,6	-	85,4	-

Datos: MAS.

Notas: 1) La demanda total refleja la demanda de leche cruda o sin elaborar, leche en polvo importada, PLDP y existencias de leche en polvo.
2) Las existencias, el porcentaje de las existencias y la cantidad consumida se calculan sobre la base de la cantidad de leche en polvo medida en función de la relación de transformación cuando se transforma la leche en polvo en leche cruda o sin elaborar.

4.462 El aumento de las existencias produjo un volumen considerable de gastos.²¹⁵ Incluso si se hace caso omiso de la depreciación, el costo de las existencias ascendió a 17.300 millones de won (aproximadamente 21,6 millones de dólares EE.UU.) durante el período objeto de investigación. Los costos de las existencias durante sólo los seis primeros meses de 1996 fueron de 5.800 millones de won (aproximadamente 7,3 millones de dólares EE.UU.) y los productores nacionales se vieron obligados a asumir todo el costo de las existencias porque, a diferencia de las Comunidades Europeas, Corea no subvenciona los costos de las existencias de leche en polvo.

²¹⁴ Informe de la OAI en la página 39.

²¹⁵ Notificación en IV.3.4.

vi) *Inversiones*

4.463 Las autoridades coreanas evaluaron las inversiones en los sectores de la leche sin elaborar y de la leche en polvo de la rama de producción nacional. La única información sobre las inversiones en el sector de la leche cruda o sin elaborar se basaba en la cantidad asignada a los agricultores dedicados a la explotación lechera por el Programa de Promoción de la Competitividad de la Vaca Lechera.²¹⁶ Este proyecto resultó necesario debido a la incapacidad del sector de la leche sin elaborar para atraer inversiones.²¹⁷ Las autoridades evaluaron asimismo las inversiones en las cooperativas ganaderas como un indicador del daño causado a toda la rama de producción, dado que los productores de leche sin elaborar eran los propietarios de las cooperativas.²¹⁸ La evaluación de las autoridades mostraba entre otras cosas la inversión total, que incluye las actividades de investigación y desarrollo, considerablemente reducidas a lo largo del período objeto de la investigación y que prácticamente no se habían efectuado inversiones en la rama de producción de leche en polvo con el fin de ampliar las instalaciones de producción.²¹⁹

vii) *Parte del mercado nacional absorbida por las PLDP*

4.464 Las autoridades coreanas examinaron la parte del mercado nacional total (constituido por leche cruda o sin elaborar nacional, leche en polvo nacional, leche en polvo importada y PLDP importadas), y hallaron que la parte del mercado nacional absorbida por las PLDP había aumentado en el 12,5 por ciento durante el período objeto de la investigación.²²⁰

4.465 Corea desearía aclarar un aspecto que puede haber causado confusión en la interpretación de la parte efectiva de mercado de las PLDP en el mercado nacional de Corea. Según las cifras indicadas en la página 58 del Informe de la OAI, la parte de mercado de las PLDP aumentó del 1,6 por ciento en 1993 al 7 por ciento en 1994, al 12,2 por ciento en 1995 y al 14,1 por ciento en los seis primeros meses de 1996. Esto representa un aumento neto en la parte de mercado del 12,5 por ciento durante el período objeto de la investigación. Como el producto sobre el que se investiga son solamente las PLDP, el cuadro de la página 58 del Informe de la OAI representa una medición precisa de la participación de las PLDP en el mercado total. Aunque la parte de mercado de las PLDP aumentó del 1,6 por ciento al 14,1 por ciento durante el período objeto de la investigación, la parte de mercado de

²¹⁶ Informe de la OAI en la página 40.

²¹⁷ *Id.*

²¹⁸ Informe de la OAI en la página 49.

²¹⁹ *Id.* Contrariamente a la declaración oral de las CE, la página 49 del Informe de la OAI muestra que el examen de las inversiones no era "nuevo y excepcional".

²²⁰ Informe de la OAI, en la página 58. Corea está de acuerdo con la observación de los Estados Unidos formulada en su comunicación oral de tercera parte en el sentido de que "el párrafo 2 a) del artículo 4 no menciona ninguna prueba numérica ni requisito con respecto a un umbral para la penetración en el mercado, explícita o implícita. En cambio, el párrafo 2 a) del artículo 4 exige que las autoridades competentes evalúen 'todos los factores pertinentes' de los que la parte porcentual del mercado nacional es sólo uno". Corea citó el caso del *Gluten de trigo de los Estados Unidos* en su primera comunicación para destacar que un índice de penetración en el mercado reducido no impedía a las autoridades competentes llegar a una conclusión afirmativa de que se había producido un daño grave basándose en todos los factores pertinentes y que ese índice reducido podía incluso ser importante sobre la base de la índole del producto y de la índole de la competencia en el mercado.

la leche en polvo importada y de las PLDP aumentó en el 5,7 por ciento²²¹ (aunque la participación en el mercado de las PLDP aumentó en el 12,5 por ciento, la parte de mercado de la leche en polvo importada disminuyó en el 6,8 por ciento). Esto se refleja en el cuadro de la página 17 del Informe de la OAI. Sin embargo, como el producto objeto de la investigación son las PLDP, sólo debe señalarse la participación en el mercado de estas preparaciones y no la parte conjunta de mercado de la leche en polvo importada y de las PLDP.

viii) *Utilización de la capacidad*

4.466 Las autoridades coreanas examinaron la utilización de la capacidad tanto del sector de la leche sin elaborar como de la leche en polvo de la rama de producción nacional en el informe provisional sobre la investigación del daño. En ambos sectores, la utilización de la capacidad se descontó al determinar el daño grave porque se consideraba que tenía una importancia reducida, es decir, que no era "de carácter objetivo y cuantificable [y que tenía] relación con la situación de esa rama de producción" y que, por lo tanto, se omitió del informe final de la OAI. En lo que respecta al sector de la leche cruda o sin elaborar, la utilización de la capacidad "fue siempre del 100 por ciento [...] puesto que esta es producida por vacas lecheras, cuya producción no puede quedar sin utilizar como algunas otras formas de producción".²²²

4.467 En cuanto al sector de la leche en polvo, las autoridades examinaron la utilización de la capacidad en su informe provisional²²³, pero determinaron que este factor tenía escasa importancia debido a que:

"La leche sin elaborar, la leche en polvo y las PLDP pueden utilizarse como materias primas para producir leche fermentada, leche aromatizada, helados y otros productos de la leche comercializables. Un aumento de las PLDP influye en el volumen de leche en polvo nacional consumida y también repercute en las existencias y los precios de la leche en polvo. Un aumento de las importaciones de PLDP influye asimismo en la cantidad de leche sin elaborar consumida, que, a su vez, repercute en las existencias y los precios de la leche en polvo".²²⁴

4.468 En otras palabras, "el gran incremento de las [PLDP] condujo a un aumento drástico de los excedentes de leche no elaborada, que en su totalidad fueron transformados posteriormente en leche en polvo".²²⁵ La necesidad de transformar la leche sin elaborar excedentaria en leche en polvo

²²¹ Las CE simplemente alegan, sea errónea o intencionalmente, que una disminución del 5,7 por ciento puntos (en parte de mercado) no puede considerarse que respalda una constatación de daño grave. La alegación es totalmente errónea en el sentido de que la cifra de 5,7 por ciento se refiere a la leche en polvo importada y a las PLDP juntas y no al producto objeto de una investigación con respecto al daño, a saber, las PLDP.

²²² Notificación en IV.3.2. Véase también el Informe de la OAI en la página 36 ("La recogida de leche cruda o sin elaborar de los agricultores dedicados a la explotación lechera no cambia simplemente porque hay un cambio de la demanda"). La CE declara que el examen de la utilización de la capacidad efectuado por las autoridades coreanas no era, a su juicio, "serio" porque un agricultor coreano dedicado a la explotación lechera con 100 vacas puede optar por tener sólo 80, si las condiciones económicas así lo requieren". Corea no considera que la matanza del 20 por ciento de las vacas lecheras de Corea es una forma viable de remediar el daño grave causado por el aumento de las importaciones de las PLDP de la CE.

²²³ Véase Prueba documental Corea-5.

²²⁴ Informe de la OAI en la página 37.

²²⁵ Notificación en IV.3.1. Contrariamente a la afirmación de las CE, las autoridades coreanas examinaron la pertinencia de la utilización de la capacidad durante su investigación.

significa que unos índices de utilización de la capacidad elevados no indican forzosamente una falta de daño, especialmente cuando la leche en polvo se sigue manteniendo como existencias no vendidas. Por consiguiente, la utilización de la capacidad se consideró que sólo tenía una pertinencia reducida como un factor del daño.

ix) *Producción y productividad*

4.469 Las autoridades coreanas examinaron la información relativa a la producción para toda la rama de producción nacional, declarando que:

"el volumen de la producción de leche no elaborada nacional [con inclusión de la leche en polvo] fue de 1.857.873 toneladas en 1993, 1.917.398 toneladas en 1994, 1.998.445 toneladas en 1995 y 1.069.224 toneladas en el período de enero a junio de 1996. El porcentaje de aumento fue del 3,2 por ciento en 1994, el 4,2 por ciento en 1995 y el 4,4 por ciento en el período enero-junio de 1996".²²⁶

4.470 Las autoridades alegaron que un aumento de la producción en la rama de producción nacional no indica necesariamente la existencia o inexistencia de daño. Como ellos afirmaron:

"La producción de leche sin elaborar no puede reducirse temporalmente a menos que se sacrifiquen vacas lecheras. En vez de reducir el tamaño de su cabaña -que, por término medio, es bastante pequeño- los ganaderos coreanos continúan su producción de leche no elaborada a niveles normales, incluso en períodos de débil demanda, puesto que el exceso de leche sin elaborar es suministrado a las cooperativas ganaderas para su transformación en leche en polvo."²²⁷

4.471 Las empresas de elaboración de leche disminuyeron sus compras de leche sin elaborar a las granjas lecheras, al mismo tiempo que aumentaron sus compras de PLDP más baratas. Al reducir las empresas de elaboración de leche sus compras de leche sin elaborar nacional, las granjas lecheras coreanas tuvieron que recurrir a sus cooperativas ganaderas, que estaban obligadas a recoger la leche sin elaborar no vendida producida por sus agricultores miembros dedicados a la explotación lechera. En resumen, el gran incremento de las PLDP condujo a un aumento drástico de los excedentes de leche no elaborada, que en su totalidad fueron transformados posteriormente en leche en polvo.²²⁸

4.472 En cuanto a la productividad, dada la índole de la rama de producción, las autoridades evaluaron este criterio en función de la producción de toda la rama de producción nacional.²²⁹ La

²²⁶ Informe de la OAI en la página 38. Véase también Notificación en IV.3.1.

²²⁷ Notificación en IV.3.1.

²²⁸ Notificación en IV.3.1. Véase también el Informe de la OAI en las páginas 36 a 38. En su primera comunicación, las CE alegaron que el razonamiento de las autoridades competentes coreanas no es, en su opinión, creíble. Las CE sostienen que existe una tecnología (piensos, aditivos, etc.) para variar la producción y que cada año se retiran o sacrifican de un 10 a un 12 por ciento de vacas lecheras. Las CE consideran que, gracias a estos medios, las granjas lecheras pueden reducir la producción cuando es necesario. Corea considera que las CE están de nuevo efectuando simplemente su propia investigación no fundamentada de la rama de producción lechera de Corea. Las CE ignoran que en la rama de producción lechera relativamente poco desarrollada de Corea, integrada por unas 23.000 granjas familiares lecheras, se utiliza cualquier avance tecnológico potencial para aumentar la producción y que las vacas lecheras no se pueden sacrificar "cuando es necesario" como reacción a un aumento de las importaciones de PLDP. Además, aunque es posible reducir la capacidad de producción de las vacas mediante la reducción de los piensos, las CE no señalan que una vez que se ha reducido la producción de una vaca de esa manera es casi imposible volverla a aumentar.

²²⁹ Véase el Informe de la OAI en la página 38; Notificación en IV.3.2.

productividad por sí sola fue considerada de importancia reducida debido a que el aumento de la "productividad" en el sector de la leche sin elaborar (es decir, el aumento de la producción de leche cruda o sin elaborar a pesar de la reducción del número de granjas lecheras familiares) era atribuible a los avances de la tecnología²³⁰ y porque el aumento de la "productividad" en el sector de la leche en polvo (es decir, el aumento de la producción en comparación con los factores estables de la producción) era atribuible a que se requería un aumento de las cantidades de leche sin elaborar para transformarlas en leche en polvo, cuyas existencias no se vendían.²³¹ En la rama de producción de productos lácteos, el aumento de la productividad en el sector de la leche en polvo hace pensar, de hecho, en un daño a toda la rama de producción nacional.

4.473 Contrariamente a las alegaciones de las CE, las autoridades examinaron la productividad correspondiente a toda la rama de producción nacional. Además, las autoridades no "sustituyeron el examen" de un factor por otro. Las autoridades examinaron la productividad y determinaron que no era estrictamente pertinente (es decir, no era de carácter objetivo y cuantificable y tenía una relación con la situación de esa rama de producción).

4.474 Por consiguiente, las autoridades coreanas consideraron la producción y llegaron correctamente a la conclusión de que los cambios en la productividad no eran indicadores adecuados de un daño grave porque no era posible reducir la producción de leche sin elaborar sin sacrificar vacas y que, por lo tanto, cualquier excedente tenía que transformarse entre otras cosas en leche en polvo.

g) Argumentos adicionales de las Comunidades Europeas formulados en la segunda reunión del Grupo Especial con las partes

4.475 En la segunda reunión del Grupo especial con las partes, las **Comunidades Europeas** volvieron a presentar sus argumentos con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2 a) del artículo 4 como sigue:

i) Rentabilidad

4.476 Las **Comunidades Europeas** reiteraron su opinión de que Corea no había investigado la rentabilidad de las granjas lecheras durante su investigación sino sólo la rentabilidad de los productores de leche en polvo.

4.477 En respuesta a las quejas formuladas por las CE durante las consultas, Corea arguyó que en esa época y posteriormente en su notificación de 24 de marzo de 1997²³² *no pudo efectuar* un análisis de la rentabilidad de las granjas lecheras debido a su número excesivo. Sin embargo, en su primera comunicación escrita, presentó por primera vez una comparación de los precios y de los costos de producción basada en una encuesta de 150 granjas lecheras que mostraba unos beneficios elevados en 1994 que se transformaron en una pequeña pérdida en 1996 debido a que un aumento constante del

²³⁰ Entre los avances tecnológicos cabe mencionar la construcción de cobertizos abiertos dotados de sistemas de ventiladores para mantener las temperaturas a un nivel óptimo, la utilización de máquinas de ordeñar para recoger la leche, con inclusión de la instalación de tuberías recolectoras y la utilización de un sistema de ración mixta total para proporcionar una nutrición adecuada a las vacas. Las vacas lecheras son muy sensibles a la temperatura y su producción varía en función de su temperatura ambiente. A una temperatura que oscile entre los 4 y los 27°C, las vacas lecheras producen una cantidad óptima de leche, aproximadamente 25 kg. Si la temperatura alcanza los 30° o más, la producción se reduce al 80 por ciento. A 40° o más, se reduce al 40 por ciento. Véase *United States Feed Grains Council, Dairy Feeding Guide* en la página 117.

²³¹ *Id.*

²³² Véase el párrafo 3.10 a) en las páginas 12 y 13.

precio de referencia se quedó atrás con respecto al aumento de los costos de producción. Además, Corea admitió que los costos de producción se calculaban y publicaban sobre una base anual (en el "Informe anual de la encuesta sobre los costos de producción del ganado") y que el "precio de referencia sugerido" se fija con el objetivo de cubrir los costos de producción.

4.478 A juicio de las CE, esto demuestra que Corea no tuvo acceso a la información y que, por consiguiente, no pudo investigar la rentabilidad de las granjas lecheras.

4.479 Las Comunidades Europeas no aceptan el razonamiento de Corea de que los beneficios y las pérdidas de las cooperativas ganaderas están vinculados directamente con los ingresos de los productores de leche sin elaborar porque las granjas lecheras son dueñas de las cooperativas. De hecho, los beneficios de las cooperativas ganaderas tienen una *relación inversamente proporcional* con los ingresos de los agricultores dedicados a la explotación lechera. Si el precio de la leche cruda o sin elaborar aumenta, los granjeros obtienen más beneficios y los productores de leche en polvo y las cooperativas ganaderas, menos.

4.480 Corea proporcionó igualmente datos que mostraban el costo de fabricación de la leche en polvo y el porcentaje representado por la leche sin elaborar. Esto permite calcular el precio medio obtenido por esta leche sin elaborar por las granjas lecheras. Este cálculo revela que las granjas lecheras obtuvieron más del precio sugerido y que este margen positivo fue creando a lo largo del período una situación próspera para los agricultores dedicados a la explotación lechera. Por supuesto, las cifras se pueden ajustar para tener en cuenta otros costos pero, en cualquier caso, mostrarán un margen sobre el precio sugerido.

4.481 Se reconoce que estos precios deducidos sólo guardan relación con las ventas relativas a la producción de leche en polvo. Con todo, la propia Corea insiste en que sólo los excedentes de leche que no se pueden liquidar con las ventas de leche fresca se venden para producir leche en polvo. En consecuencia, las granjas lecheras deben haber obtenido incluso mejores precios por sus otras ventas de leche.

4.482 El cuadro de las CE sobre el margen de beneficio de las granjas lecheras que venden leche sin elaborar para la producción de leche en polvo muestra los niveles de beneficio de las granjas lecheras por las ventas de leche cruda o sin elaborar para la producción de leche en polvo, que tendería a representar el precio más bajo recibido por la leche sin elaborar. Más que una situación de beneficios que degenera en pérdidas, como Corea ha alegado en sus propias cifras, este cuadro pone de relieve precisamente lo contrario, que las granjas lecheras estaban pasando a ser cada vez más rentables durante el período objeto de la investigación.

4.483 Desde otra perspectiva, los cuadros sobre los precios de venta de la leche sin elaborar para la producción de leche en polvo, que figuran más arriba en el párrafo 4.426, la producción y el margen de beneficio de los agricultores dedicados a la explotación lechera que venden leche cruda o sin elaborar para la elaboración de leche en polvo, muestran que los niveles constantemente en aumento de los beneficios obtenidos por las granjas lecheras estaban reduciendo los márgenes de las empresas productoras de leche en polvo y su rentabilidad.

4.484 Al examinar únicamente la rentabilidad de la pequeña parte de la rama de producción nacional que estaba perdiendo dinero en favor de la parte más importante que se estaba beneficiando a sus expensas, Corea no ha examinado de manera adecuada la rentabilidad y el daño que ha constatado no puede considerarse que se ajusta al Acuerdo sobre Salvaguardias.

ii) Empleo

4.485 En opinión de las CE, el número de granjas lecheras no se puede tomar como una medida del empleo como hace Corea. Esto es especialmente cierto dado que el número de vacas por explotación ganadera y la productividad estaban aumentando, es decir, la rama de producción se estaba afianzando. Como señalaron las Comunidades Europeas esta es una evolución perfectamente saludable.

4.486 Corea no ha respondido a esta objeción y persiste en confundir el número de granjas familiares lecheras (es decir, las explotaciones ganaderas) con los niveles de empleo en las granjas lecheras.

4.487 A juicio de las CE, por consiguiente, Corea no ha examinado de manera adecuada el empleo.

iii) Inversiones

4.488 En la notificación del 24 de marzo de Corea la inversión no se consideraba como un factor del daño, pero las CE formulan observaciones al respecto porque Corea las pone de relieve en sus comunicaciones al Grupo Especial.

4.489 Existen numerosas deficiencias en este intento de justificar una constatación de daño *ex post facto* sobre la base de las inversiones. Por ejemplo, Corea señala que las pérdidas que habían sufrido las cooperativas provocaban su incapacidad para atraer inversiones y que esto indujo a Corea a proporcionar asistencia financiera por conducto del Fondo de Fomento Ganadero. No obstante, Corea más tarde declara que "la única información sobre las inversiones en el sector de la leche sin elaborar se basaba en las sumas asignadas a los agricultores dedicados a la explotación lechera por el Programa de Promoción de la Competitividad de la Vaca Lechera (se omite la nota de pie de página). Este proyecto era necesario a causa de la incapacidad del sector de la leche sin elaborar para atraer inversiones". Según las CE, los datos económicos en los que se basaba Corea parece que cambian de una comunicación a la siguiente.

iv) Volumen de la leche cruda o sin elaborar recogida por las cooperativas ganaderas

4.490 Corea alega que las granjas lecheras se vieron obligadas a transformarse en cooperativas ganaderas, que tenían la obligación de recoger la leche sin elaborar no vendida. El número de miembros de la FNCG aumentó del 85 al 99 por ciento a lo largo del período objeto de la investigación.

4.491 De hecho, el análisis de las cifras aportadas por Corea muestra que el aumento de las compras de leche sin elaborar por las cooperativas ganaderas se debió principalmente a los aumentos en el número de sus miembros y a que la proporción de la leche que éstos recogieron disminuyó de hecho constantemente entre 1993 y 1996 como se muestra en el cuadro *infra*.

	1993	1994	1995	1996
Proporción de agricultores dedicados a la explotación lechera que son miembros de la FNCG (A)	85,5%	91,2%	93,3%	99,9%
Proporción de la producción de leche sin elaborar recogida por la FNCG (B)	41,36%	42,80%	44,30%	45,30%
Proporción de la leche de los miembros de la FNCG recogida por la FNCG (= B÷A)	48,4%	46,9%	47,5%	45,3%

El porcentaje de la leche recogida por las cooperativas se calcula como un porcentaje de la producción total de leche y aumenta del 41,36 por ciento al 45,3 por ciento a lo largo del período de referencia. En realidad, este es un aumento proporcional menor que el aumento del número de miembros y, por consiguiente, demuestra que la proporción de la leche recogida por las cooperativas estaba disminuyendo. En consecuencia, no puede haber habido ningún cambio en la capacidad de las granjas lecheras para vender su leche a otros compradores a precios muy superiores al precio sugerido. Una vez más, en opinión de las CE, esto no hace pensar en un daño, sino más bien al contrario.

v) *Producción y productividad*

4.492 Las Comunidades Europeas se refieren a la segunda comunicación escrita de Corea en la que Corea declara que:

"La productividad por sí sola fue considerada de escasa importancia debido a que el aumento de la "productividad" en el sector de la leche sin elaborar (es decir, al aumento de la producción de leche sin elaborar a pesar de la disminución del número de granjas lecheras familiares) era atribuible a avances en la tecnología ya que el aumento de la "productividad" en el sector de la leche en polvo (es decir, el aumento de la producción en comparación con factores estables de producción) era atribuible a que se impuso la obligación de transformar mayores cantidades de leche sin elaborar en leche en polvo, cuyas existencias se mantenían invendidas. En la rama de producción de los productos lácteos, el aumento de la productividad en el sector de la leche en polvo, de hecho, sugiere daños a toda la rama de producción nacional."

4.493 En opinión de las CE, este párrafo muestra la existencia de daño (si así es) causado por una parte de la rama de producción (los productores de leche sin elaborar que estaban aumentando la producción) a otra parte (las cooperativas que se veían obligadas a comprar leche a precios fijos).

4.494 Este perjuicio (si tal es) no es causado por las importaciones, sino por los adelantos tecnológicos, según Corea.

4.495 Estos avances tecnológicos aumentan la producción y la rentabilidad de las granjas lecheras y contribuyen a producir un excedente de leche en una época de descenso del consumo por lo menos en 1995-96. Esto a su vez es lo que ha desembocado en un aumento de las existencias de leche en polvo.

4.496 Las Comunidades Europeas han ilustrado gráficamente que el efecto del aumento de la producción de leche sin elaborar entra en conflicto con su consumo decreciente y un nivel estable de importaciones de PLDP. Es evidente que hay una coincidencia notable entre la disminución del consumo a partir de noviembre de 1995 y el aumento de las existencias.

vi) *Relaciones de los precios*

4.497 Una crítica fundamental de la determinación de Corea es que no ha revisado una investigación de los precios de los productos importados y de sus posibles efectos en la rama de producción nacional.

4.498 Corea alega que examinó los precios y "la oferta de precios bajos" y se refiere a la página 62 del Informe de la OAI (versión inglesa). Las cifras allí presentadas muestran que las PLDP se vendían a mitad de precio, tonelada por tonelada, de la leche en polvo nacional. Con todo, en opinión de las CE, esto equivale a comparar los precios de la mantequilla y la margarina. Es evidente que las características y usos de un producto como el nacional, la leche en polvo pura, no pueden ser idénticas a las de un producto como el importado, las PLDP, que sólo son una mezcla que contiene leche en

polvo. De hecho, Corea afirma que "la mayor parte de los usuarios coreanos de leche en polvo declaran [...] que los productos nacionales son de calidad superior a las PLDP importadas". No sólo son las características de los productos distintas, sino que también lo son sus usos. Corea admite que las "PLDP eran un sustitutivo eficaz de la leche sin elaborar y la leche en polvo nacionales en la mayor parte de los usos industriales", pero no en todos.

4.499 Estas diferencias repercuten obviamente en las decisiones relativas a la determinación de los precios de ambos productos. Pese a ello, Corea no hace ningún análisis del grado en que se puede efectuar la sustitución o sobre cuál debería ser la relación adecuada entre los precios.

4.500 Se admite que los productos compiten, pero lo mismo sucede, por ejemplo, con el whisky y el sochu. Eso no les hace de igual valor.

h) Argumentación adicional presentada por Corea en la segunda reunión del Grupo Especial con las partes

4.501 En la segunda reunión del Grupo Especial con las partes, **Corea** argumentó también en virtud del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, como sigue:

4.502 Corea afirmó que las Comunidades Europeas formulaban dos argumentaciones fundamentalmente contradictorias:

- a) que el Informe de la OAI no es una fuente adecuada de información pertinente en cuanto al examen de las obligaciones de Corea, pese a lo cual las Comunidades Europeas tratan de argumentar en relación con el incumplimiento por Corea de los artículos 2 y 4; y
- b) que dicho Informe "sólo ha estado disponible recientemente".

Si el Informe de la OAI no es una fuente adecuada de información para el examen, ¿por qué se quejan las Comunidades Europeas de que justo acaban de recibir ese Informe (lo que Corea sostiene que no es cierto) y qué importancia tiene la argumentación formulada a tenor de los artículos 2 y 4 para probar el aumento de las importaciones, el daño grave y la relación de causalidad entre esos dos hechos si no entra en juego la investigación emprendida por las autoridades coreanas?

4.503 Por lo que se refiere a la argumentación concreta de las Comunidades Europeas a tenor de los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4, Corea hace notar el riesgo intrínseco que entraña el permitir que un Miembro utilice sus propios análisis y conclusiones en lugar de los que ya han sido realizados por la autoridad investigadora de otro Miembro. Tales investigaciones requieren un complicado análisis de cuestiones económicas, jurídicas y de determinación de los hechos, y todo ello no se presta de ningún modo a las conjeturas que pueda hacer un tercero, y menos aún a las de la parte reclamante.

4.504 Corea opina que las Comunidades Europeas fundan una buena parte de su escrito de réplica en el cálculo del precio de la leche sin elaborar a partir del precio de la leche en polvo producida por la FNCG. Este análisis merece ser objeto de varias observaciones:

- a) es de suma importancia hacer constar, en primer lugar, que no existe un modo fidedigno de llegar a saber cuál es el precio de transacción exacto o adecuado de la leche sin elaborar en Corea, puesto que hay más de 20.000 vendedores. Como se hace notar en la página 41 del Informe de la OAI y en la sección IV.3.10a de la notificación, ese es el motivo de que la OAI no haya emprendido ese cálculo. Corea no está tratando de calcular un precio de venta de la leche sin elaborar más exacto que

el calculado por las Comunidades Europeas, sino que está simplemente tratando de mostrar que no es posible calcular una cifra exacta, y que todo intento en ese sentido no podrá servir de base para un análisis racional;

- b) cualesquiera que sean los métodos de cálculo que utilicen las Comunidades Europeas, lo cierto es que no resulta factible calcular "los precios de venta reales de la leche sin elaborar". Esos precios sólo figuran en los distintos contratos entre los agricultores y los compradores, y no se divulgan a terceros. Resulta difícil dar crédito a la afirmación de las Comunidades Europeas de que el Gobierno coreano "disponía de hecho de información relativa a los precios de transacción de la leche sin elaborar, al menos en términos totales";
- c) Aun si el Grupo Especial cree posible adoptar la amplia metodología que las Comunidades Europeas tratan de utilizar, posibilidad en la que Corea no cree, observando en ese caso concretamente el cuadro de las Comunidades Europeas acerca del precio de venta de la leche sin elaborar para la producción de leche en polvo (véase el párrafo 4.420), Corea desea hacer notar que las Comunidades Europeas han supuesto, erróneamente, que el "costo de las materias primas" de la FNCG es idéntico al costo de la leche sin elaborar. En el costo de las materias primas de la FNCG se incluyen varios elementos de los costos que se originaron tras haber comprado al agricultor la leche sin elaborar y, por lo tanto, no puede formar parte del precio de venta del agricultor. Para poder remontarse desde los costos de manufactura de la FNCG al precio pagado al agricultor por la leche sin elaborar, habría que deducir todos esos costos posteriores. Los dos costos más significativos a ese respecto son el relativo a la recogida (que comprende el transporte desde la explotación agrícola hasta las instalaciones de producción de la FNCG), y el de envasar la leche en polvo elaborada. En 1993²³³, por ejemplo, la FNCG informó de que los costos de la recogida (con inclusión del transporte) de la leche sin elaborar desde la explotación agrícola a sus instalaciones de producción de leche en polvo había sido de 40,6 won por kg. Más adelante, en el mismo año, los costos de envasado de la FNCG fueron de 5,9 won por kg. Para eliminar estos dos elementos del "costo de las materias primas" de la FNCG, es preciso deducir aproximadamente un 10,9 por ciento más de dicho "costo de las materias primas". Tras esa deducción, y basándose en la metodología de las Comunidades Europeas (que Corea repite que no es un método adecuado para deducir el precio de venta de la leche sin elaborar), los precios pagados por la FNCG a los agricultores por la leche sin elaborar no sobrepasaron con frecuencia el precio de referencia sugerido por el Ministerio de Agricultura y Silvicultura; y
- d) Por último, la FNCG paga a veces a los agricultores en leche en polvo en vez de hacerlo en efectivo. Si bien esos pagos en especie reducen los costos de los piensos que compran los agricultores, afectan también al flujo de efectivo derivado del precio de venta y, por lo tanto, también habrá de tenerse esto en cuenta al evaluar la validez de los cálculos de las Comunidades Europeas.

4.505 A ello hay que añadir que los errores de metodología que ya se indicaron en relación con el cálculo de los precios se insertan después en el debate acerca de la rentabilidad, en el que se añaden al proceso ulteriores suposiciones, falsas a juicio de Corea. Como ha indicado Corea constantemente, no se dispone de datos fidedignos por lo que respecta a la rentabilidad de las explotaciones lecheras coreanas. La información que figura en la primera comunicación de Corea, y que las Comunidades Europeas aprovecharon como si fuese una forma de razonamiento *ex post facto*, sólo se facilitó para

²³³ Corea entiende que ese método tendría que aplicarse a todos los demás años.

refutar las alegaciones de las Comunidades Europeas acerca de los "beneficios garantizados" a las unidades familiares dedicadas a la ganadería lechera. No puede ser interpretada como base para calcular la rentabilidad de las explotaciones lecheras coreanas. Al citar las respuestas de Corea a las preguntas del Grupo Especial, y al sugerir que, o bien Corea se dedicó a hacer un análisis *ex post facto* o no utilizó todas las pruebas de que disponía, las Comunidades Europeas parecen haber olvidado las respuestas de Corea a las preguntas de las Comunidades Europeas o haber omitido remitirse a esas preguntas, que también tratan de la rentabilidad y en las que Corea manifiesta, clara e inequívocamente, que:

"Corea facilitó la información sobre los costos de producción para refutar el que las Comunidades Europeas caractericen el precio de referencia sugerido como un precio "en virtud del cual se garantiza a los productores un precio muy elevado por la leche sin elaborar que venden, produzcan mucho o poco y sea cual sea la demanda interna".

4.506 Las Comunidades Europeas afirman comprender la información estadística mejor que las autoridades coreanas al alegar que "el Ministerio de Agricultura y Silvicultura tiene conocimiento de los costos de producción cada año". Eso no es verdad. Por conducto de la FNCG, el Ministerio de Agricultura tiene acceso a un informe anual sobre los costos de producción de 150 agricultores dedicados a la explotación lechera. No se trata, sin embargo, de una serie de datos completa, y no es de ningún modo una serie que las autoridades coreanas pensasen que pudiera utilizarse al investigar el daño grave causado por las importaciones de PLDP. Corea se pregunta si, de haber usado esta muestra de 150 explotaciones lecheras, no estarían ahora alegando las Comunidades Europeas que una muestra de 150 explotaciones era poco representativa.

4.507 En cuanto a la rentabilidad, las Comunidades Europeas afirman además que "el aumento de los precios de la leche sin elaborar destinada a la producción de leche en polvo debe obedecer a una escasez en el suministro de la materia prima". Corea hace notar lo siguiente:

- a) que la inflación, fenómeno habitual en varios países, entre los que figuran Estados miembros de la UE, causó aumentos del precio real. Aun si el precio nominal de la leche sin elaborar hubiese aumentado, su precio real ajustado en función de la tasa de inflación total podría haber descendido, respondiendo a un exceso de suministro de leche sin elaborar como resultado del aumento de las importaciones de PLDP; y
- b) que el nivel de las existencias de leche en polvo nunca fue inferior a 1,5 meses de suministro, y fue habitualmente mucho más elevado.

Así pues, a juicio de Corea las conclusiones de las Comunidades Europeas son erróneas por completo.

4.508 Por último, en cuanto a la cuestión de la rentabilidad, las Comunidades Europeas parecen argumentar que los productores de leche en polvo podrían haber reducido o suprimido el daño grave haciendo disminuir el precio de venta de la leche sin elaborar que compraban. Aunque esto suena fácil de hacer, habría supuesto aumentar el daño grave a los agricultores coreanos dedicados a la explotación lechera, y Corea juzga inaceptable que le ofrezca consejos acerca del funcionamiento del libre mercado por lo que respecta a los productos lácteos la autoridad reglamentadora de uno de los mercados lecheros más protegidos del mundo.

4.509 Las Comunidades Europeas tratan de demostrar que el precio de referencia que se sugiere para la leche sin elaborar en Corea es más que una mera sugerencia, y citan varios ejemplos al respecto. Como Corea ha manifestado constantemente, los precios del Gobierno relativos a la leche sin elaborar son precios de referencia que se sugieren y no son obligatorios para ninguna de las partes. Las Comunidades Europeas citan el artículo 13 de la Ley de fomento del sector lechero. Ese artículo se limita a crear el marco en el que puede establecerse el precio de referencia que se sugiere.

No estipula ninguna obligatoriedad ni impone ninguna sanción a ninguna de las partes que no se atenga al precio de referencia sugerido. Por lo tanto, aunque la Ley de fomento del sector lechero estipula que puede fijarse un precio de referencia como sugerencia, los agricultores dedicados a la explotación lechera y las empresas de elaboración lechera tienen libertad en todo momento para adoptar sus propios precios en cuanto a la compra y a la venta de leche sin elaborar.

4.510 A juicio de Corea, las Comunidades Europeas desean volver a investigar la cuestión de las existencias de leche en polvo. El gráfico de la Comunidades Europeas sobre los inventarios de leche en polvo²³⁴ se basa en tres alegaciones erróneas:

- a) si bien las existencias de leche en polvo aumentaron súbitamente entre noviembre y diciembre de 1995, el aumento que se registró a partir de enero de 1996 respondió a otros factores, entre los que cabe incluir el efecto causado por el aumento de las importaciones de PLDP baratas;
- b) el consumo real de leche volvió a situarse, desde comienzos de 1996, alrededor del promedio trienal histórico;
- c) los modelos estadísticos y econométricos que utilizó la OAI indican que los efectos de la polémica sobre la calidad de la leche se esfumaron a partir de enero de 1996. Las pruebas de causalidad econométricas indicaron que las importaciones de PLDP baratas fueron la causa del aumento de las existencias de leche en polvo durante todo el período objeto de investigación.

4.511 En la investigación, la OAI llegó a la conclusión de que, aunque la polémica acerca de la calidad de la leche repercutió unos cuantos meses en las existencias de leche en polvo, fueron las importaciones de PLDP baratas las que causaron el aumento de las existencias en el período objeto de la investigación.

4.512 A juicio de Corea, las Comunidades Europeas pretenden entender mejor que el Gobierno coreano la naturaleza de los préstamos concedidos a los agricultores dedicados a la explotación lechera. Corea repite una vez más que durante el curso del período de investigación "prácticamente todas" las explotaciones recibieron esos préstamos. Corea facilitó información acerca de los préstamos que se proporcionaron a los agricultores dedicados a la explotación lechera en el período de investigación. Durante ese período, el Fondo de Desarrollo Ganadero proporcionó casi 72.000 préstamos individuales a 28.000 unidades familiares dedicadas a la ganadería lechera. No siempre ocurre que los beneficiarios de los préstamos en un año necesiten un préstamo o lo soliciten en años siguientes. Así pues, aunque no hubo ningún año en el que se hiciesen préstamos a todas las 28.000 unidades familiares dedicadas a la ganadería lechera, en el período objeto de investigación se hicieron préstamos a casi todas esas unidades familiares. Además, no se concedieron préstamos a las explotaciones lecheras con el fin de que dejaran el sector lechero, sino que se concedieron a casi todas las unidades familiares dedicadas a la ganadería lechera con el fin de que mejorasen la competitividad, asegurándose con ello de que tienen la opción de seguir en el sector lechero coreano.

4.513 Las Comunidades Europeas aspiran una vez más a desempeñar el papel de autoridad investigadora al alegar que Corea "no abordó de un modo adecuado la cuestión del empleo". Como Corea ha indicado repetidas veces, simplemente no se dispone de información suficiente sobre los cambios que pueda haber en cuanto al empleo de personas por separado en el sector lechero coreano, por lo cual las autoridades coreanas utilizaron en vez de eso los cambios en el número de unidades

²³⁴ Prueba documental CE-26.

familiares dedicadas a la ganadería lechera. El marco analítico que sugieren las Comunidades Europeas no es aplicable en absoluto al sector lechero coreano. Puede que ese marco sea adecuado para una explotación lechera en gran escala de los Países Bajos o Dinamarca, pero no tiene en cuenta el hecho de que las explotaciones lecheras de Corea son en general empresas familiares en pequeña escala, y que representan sólo una parte de la actividad económica de algunos de los integrantes de la familia. No es posible determinar cuánto tiempo dedica cada persona a trabajar en esa empresa, y qué proporción de ese tiempo está dedicado a la producción lechera, y por lo tanto Corea cree que la argumentación de las Comunidades Europeas no prueba de modo alguno que Corea no haya cumplido las obligaciones dimanantes del artículo 4.

4.514 Corea entiende que las Comunidades Europeas alegan que, además de comparar toda diferencia de calidad que pudiere haber entre la leche en polvo y las PLDP al establecer si se trataba de un producto "similar" o "directamente competidor", las autoridades coreanas debían haber tenido en cuenta también toda diferencia de calidad al determinar la subvaloración de precios. Corea hace notar que las autoridades coreanas tuvieron en cuenta las diferencias de calidad al decidir que la leche en polvo y las PLDP eran directamente competidoras, lo que no parecen discutir las Comunidades Europeas. De haber llegado Corea a la conclusión de que los productos no eran directamente competidores, no se habría investigado más.

4.515 En el curso de la segunda reunión de las partes, Corea facilitó dos réplicas a las deducciones que hicieron las Comunidades Europeas basándose en el cuadro que figura en el párrafo 4.491 relativo al volumen de leche sin elaborar recogido por las cooperativas ganaderas. En primer lugar, no pueden utilizarse las cifras que se facilitan para llegar a conclusiones fidedignas, puesto que la cifra del 45,3 por ciento que figura en la segunda fila correspondiente a 1996 es una cifra semestral, mientras que todas las demás cifras abarcan el año entero. En segundo lugar, aun si las cifras pudiesen proporcionar una base digna de crédito para el análisis propuesto por las Comunidades Europeas, no responden a las conclusiones de las Comunidades Europeas. La proporción de leche que la FNCG recoge de sus afiliados no "disminuye continuamente entre 1993 y 1996", dado que las cifras correspondientes a 1995 indican un aumento con respecto a 1994.

G. RECLAMACIÓN EN VIRTUD DEL APARTADO B) DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

a) Alegación de las Comunidades Europeas

4.516 Las **Comunidades Europeas** alegan que Corea infringió lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, puesto que no probó la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional. La argumentación en que se basan las Comunidades Europeas para esta alegación es la siguiente:

i) *Las deficiencias del análisis de Corea a tenor de la primera oración del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias*

4.517 A juicio de las Comunidades Europeas, Corea trató de demostrar la relación de causalidad del modo siguiente:

- a) Describió el aumento de la participación en el mercado de las PLDG partiendo del consumo interior total (leche sin elaborar de producción nacional (con inclusión de la leche en polvo), leche en polvo importada, y PLDG) y el aumento aún mayor de la participación en el mercado si se compara con la leche en polvo de producción nacional e importada y las PLDG. (Párrafo V.1.1 de la notificación del 1º de abril de 1997.)

- b) Recordó el firme nivel de precios de las PLDP importadas y el descenso que se alega de los precios de la leche en polvo nacional, utilizando las mismas cifras que figuran en el párrafo IV.3.7 de la notificación (de las que se trata en el apartado ix) del párrafo c) de la sección C.3 *supra*) y alegó que, al aumentar la proporción de los productos importados en el consumo total, descendieron los precios de venta de la leche en polvo nacional y que, por consiguiente, el aumento de las importaciones de los productos objeto de la investigación hizo que descendiese el precio de la leche en polvo nacional. (Párrafo V.1.2 de la notificación del 1º de abril de 1997.)
- c) Describió a continuación la lentitud con que aumentó la proporción correspondiente a la recogida de leche sin elaborar de las cooperativas ganaderas (del 40,56 por ciento en 1990 al 41,14 por ciento en 1991, el 40,19 por ciento en 1992, el 41,36 por ciento en 1993, el 42,80 por ciento en 1994, el 44,30 por ciento en 1995, y el 45,30 por ciento en los cuatro primeros meses de 1996) y alegó que esto se debía a que las empresas de elaboración de leche habían reducido las compras de leche sin elaborar nacional y comprado más productos importados. Llegó a la conclusión de que el aumento de importaciones de los productos objeto de la investigación tuvo un efecto perjudicial en el sector de la leche líquida normal.
- d) Sostuvo, por último, que la diferencia de precio entre los productos nacionales y los importados obligó a los productores nacionales a reducir los precios en el punto de venta por debajo de los costos, y a almacenar las existencias sobrantes de leche en polvo sin vender. A mayor abundamiento, sostiene que el aumento de la competencia por parte de los productos importados hizo que disminuyese el número de agricultores dedicados a la explotación del sector lechero.

a) *El aumento de la participación de las PLDP en el mercado*

4.518 Es verdad que iba en aumento la participación de las PLDP en el mercado, tal como la calcula Corea. A juicio de las Comunidades Europeas, sin embargo, las cifras son engañosas, puesto que en la producción total que se utilizó para calcular la participación en el mercado (el denominador de la fracción en el cálculo) se incluyó en cada caso la leche en polvo importada. Gran parte del aumento de las importaciones de PLDP tuvo lugar a costa de la leche en polvo de importación. Incluir la leche en polvo importada en el denominador significa que una simple sustitución de las PLDP por leche en polvo importada sin pérdidas de venta o de participación en el mercado en relación con los productos nacionales daría un resultado que indicaría un aumento de la participación de las PLDP en el mercado. Una presentación más exacta es la que ofrece Corea en el párrafo IV.3.4 de la notificación del 1º de abril de 1997.

b) *El descenso de los precios de los productos nacionales*

4.519 Los precios de las PLDP de importación fueron estables en el período de referencia, como también lo fueron los precios de la leche en polvo nacional, salvo a comienzos de 1996, durante lo que la propia Corea describe como un fenómeno temporal. La alegación de Corea de que el aumento de las importaciones de PLDP coincidió con el descenso de los precios de los productos nacionales y la deducción de que lo primero causó lo segundo son, a juicio de las Comunidades Europeas, de una falsedad que puede demostrarse.

4.520 Las Comunidades Europeas recuerdan que el razonamiento concreto de Corea fue el siguiente:

"El análisis indicó que, al aumentar la proporción de los productos de importación en el consumo total, los precios de venta de la leche en polvo nacional bajaron de los

5.354 won por kg de 1993 a los 4.994 won por kg de los cuatro meses de 1996. Así pues, el aumento de las importaciones de los productos objeto de investigación ocasionó el descenso de los precios de la leche en polvo nacional."

El argumento de Corea es el de que el aumento *de la participación en el mercado* de las PLDP causó un descenso en el *precio* de la leche en polvo nacional. No está arguyendo que los bajos *precios* de las PLDP hayan causado un descenso del *precio* de la leche en polvo nacional. Este razonamiento es lógico en cuanto que no se señalaron los bajos precios de las PLDP como un factor de daño ni en el examen ni en las conclusiones que figuran en el párrafo IV.4 de la notificación del 1º de abril de 1997. Haber establecido los precios bajos o en descenso de las PLDP de importación como factor de daño, habría obligado a Corea a llevar a cabo una investigación de los precios que no hizo, por tener sus motivos para ello.

4.521 Es cierto que aumentó la participación de los productos importados (esto es, de las PLDP). Sin embargo, ese aumento ocurrió durante todo el período, mientras que los precios de venta de la leche en polvo nacional sólo bajaron al *final* de ese período. Así pues, la afirmación de Corea de que descendieron al mismo tiempo es inexacta.

4.522 Según las cifras de la propia Corea, el precio era, en 1995, de 5.388 won por kg, lo que representa un *aumento* con respecto a 1993 y 1994. Todo el descenso en el que se basa Corea ocurrió en los primeros cuatro meses de 1996, durante lo que ella misma ha descrito como un "fenómeno temporal". La deducción de una causalidad que se basa únicamente en la supuesta simultaneidad de los efectos que se han descrito es, por consiguiente, inexacta e injustificada. De hecho, a juicio de las Comunidades Europeas la conclusión a la que procede llegar es la contraria: la de que no hay una relación de causalidad entre el aumento de la participación de las PLDP de importación en el mercado y el descenso del precio de la leche en polvo nacional que ocurrió a comienzos de 1996.

c) *El aumento de la proporción de la recogida de leche sin elaborar por las cooperativas ganaderas de Corea*

4.523 Las cifras facilitadas por Corea sobre este asunto indican un aumento lento pero constante de la proporción correspondiente a la recogida de leche sin elaborar por parte de las cooperativas desde 1990 hasta 1996. Esto demuestra lo contrario de lo que Corea quiere probar, puesto que el aumento de las importaciones de PLDP no repercutió en una tendencia que ya existía antes de la liberalización de esos productos.

d) *Las importaciones obligaron a los productores nacionales a rebajar los precios a un nivel inferior al costo y a que se redujese el número de los agricultores dedicados a la explotación lechera*

4.524 Los precios de la leche en polvo nacional así como los de las PLDP de importación se mantuvieron estables, salvo durante el fenómeno temporal de comienzos de 1996. El hecho de que las ventas de productos nacionales llegasen a efectuarse a precios por debajo del costo se debe por completo al aumento del costo de la producción, lo que es evidente que no tiene nada que ver con las importaciones (se debió, en cambio, a los aumentos que el Gobierno impuso al precio de la leche sin elaborar procedente de los agricultores dedicados a la explotación del sector lechero).

4.525 Hay una indicación por primera vez en el párrafo V.1.4 de la notificación de que la "diferencia de precio" entre los productos importados y la leche en polvo nacional era pertinente para el análisis de la relación de causalidad. Esto se contradice con toda la argumentación anterior de Corea y, en particular, con el que no se determinasen los precios de las PLDP o incluso la diferencia de precio entre los productos importados y la leche en polvo nacional como factor de daño.

4.526 Además, las importaciones no afectaron al número de agricultores dedicados a la explotación lechera, dado que éstos percibieron precios garantizados y en aumento por la leche que producían y aumentaron su producción y su productividad. El descenso del número de ellos se debió a una sana consolidación y al aumento del tamaño de las explotaciones agrícolas que ocurrió de acuerdo con la política gubernamental de Corea.

ii) *Los problemas de la rama de producción nacional se debieron a otros factores; segunda oración del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias*

4.527 Las Comunidades Europeas creen que todo problema que pueda haber experimentado la rama de producción nacional se debió a otros factores distintos de las importaciones de PLDP y más que nada a los elevados y crecientes precios que el Gobierno de Corea garantizó a los agricultores dedicados a la explotación lechera por la leche que producían. Corea afirma que examinó esos factores en el párrafo V.2 de su notificación del 1º de abril de 1997. Las Comunidades Europeas opinan, sin embargo, que el examen realizado por Corea de otros factores que puedan haber causado o contribuido a causar problemas en la rama de producción nacional es incompleto, y las Comunidades Europeas creen también que Corea debería haber tenido en cuenta hasta qué punto la propia rama de producción coreana importó PLDP y se benefició de esas importaciones. La suposición de Corea de que cabe considerar que esas importaciones efectuadas por la rama de producción nacional causaron daño a esa misma rama de producción nacional exige como mínimo una justificación, que Corea dista mucho de haber ofrecido.

a) *La alarma por la calidad de la leche*

4.528 Corea trata de este asunto en el párrafo V.2.1 de la notificación del 1º de abril de 1997, como sigue:

"Tras el examen de los hechos relacionados con la polémica, que duró de octubre a noviembre de 1995, se reconoció que este incidente había hecho disminuir la demanda de leche destinada al mercado, aunque sólo de forma temporal. Se determinó que la polémica había dejado de constituir una causa del descenso de la demanda de leche destinada al mercado en enero de 1996. La polémica sobre la calidad afectó sólo a un período de tres meses de consumo, dentro del período total de investigación, que duró 42 meses. Ninguna de las partes presentó pruebas que demostrasen que el daño causado por la polémica sobre la calidad de la leche fuese tan grave o persistente como el causado por el aumento de las importaciones."

Las Comunidades Europeas creen, sin embargo, que las consecuencias en cuanto al consumo de la leche en el país y a las existencias fueron mucho más fuertes y persistentes de lo que afirma Corea. El aumento de las existencias ocurrió exactamente al mismo tiempo que surgió la polémica en torno a la calidad de la leche, por lo que cabe pensar que esa polémica fue la causa principal del aumento de las existencias de la leche en polvo de Corea a comienzos de 1996.

4.529 Las Comunidades Europeas observan que incluso la propia Corea reconoce que la polémica tuvo repercusiones tanto en el consumo como en las existencias. Corea rechaza el análisis hecho por terceros de esas repercusiones, pero no ofrece ningún otro análisis ni les concede ninguna cabida en su propia determinación ni, en particular, en cuanto a examinar cómo podrían haber afectado al estado de las existencias y a las ventas de leche en polvo en esos primeros cuatro meses de 1996 en los que tanto se apoya en toda su notificación (un descenso de los precios y un aumento de las ventas de leche en polvo de los productores nacionales que Corea describe como un fenómeno temporal).

b) Efectos del descenso de las importaciones de leche en polvo

4.530 Corea examina este asunto en el párrafo V.2.2 de la notificación del 1º de abril de 1997. Ello constituye en realidad un intento de hacer frente a las objeciones suscitadas por la presentación de Corea del "aumento de la participación de las PLDP en el mercado".

"Se ha señalado que el aumento de las importaciones de los productos objeto de investigación contribuyó a la reducción de las importaciones de leche en polvo, cuya cuantía pasó de ser de 14.843 toneladas en 1993, a 11.581 toneladas en 1994, a 7.576 toneladas en 1995, y a 583 toneladas en el primer semestre de 1996. No obstante, se ha señalado también que existe una diferencia importante entre las importaciones de los productos objeto de investigación y las de leche en polvo. La leche en polvo importada por la República de Corea en 1993-1994 estuvo destinada a paliar la escasez de leche sin elaborar y leche en polvo nacionales, y fue distribuida entre los usuarios a precios razonables."

Así pues, Corea reconoce que fueron simultáneos el descenso de las importaciones de leche en polvo y el aumento de las importaciones de PLDP, pero trata de demostrar que las importaciones de leche en polvo no causaron daño mientras que las importaciones de PLDP sí lo causaron. No obstante, es fundamental por lo que respecta a la medida de salvaguardia de Corea (véase el párrafo III.1 de la notificación del 1º de abril de 1997) que las PLDP sean "productos directamente competidores" con la leche sin elaborar y la leche en polvo y que se utilizasen con los mismos fines. Si la leche en polvo importada servía para "paliar la escasez de leche sin elaborar y leche en polvo", lo mismo debería aplicarse a las PLDP de importación.

4.531 Corea alega también que la leche en polvo "fue distribuida entre los usuarios a precios razonables", e insinúa que las PLDP no lo fueron. Es notable, sin embargo, la falta de todo análisis de precios en la notificación de Corea, y en la determinación de daño que consta en el párrafo IV.3.4 de la notificación del 1º de abril de 1997 no se hace ninguna referencia a los bajos precios de las PLDP. Corea no puede, por tanto, apoyarse en una diferencia de precios que no ha investigado al examinar la posible relación de causalidad.

c) Examen de la demanda

4.532 En el párrafo V.2.3.6 de la notificación del 1º de abril de 1997 Corea examina la demanda. Las Comunidades Europeas no creen que puedan desestimarse las tendencias de la demanda en cuanto a los productos elaborados como lo hace Corea en dicho párrafo V.2.3.6. Puede muy bien haberse utilizado una parte importante de las mayores importaciones en la elaboración de otros productos lácteos, tales como helados, confitería, yogur y queso, debido al aumento de la demanda de esos productos. Corea reconoce que aumentó la producción y el consumo de determinados productos lácteos en el período objeto de investigación, pero no ha querido facilitar cifras exactas, de modo que esto no puede comprobarse con toda la amplitud necesaria. En vez de eso, Corea, de una manera bastante imperiosa, llega a la conclusión de que "no pudo establecerse relación entre el efecto en esos productos lácteos y el daño a la rama de producción nacional".²³⁵ No está claro el proceso lógico que lleva a esta conclusión, dado que se funda en el supuesto previo de que el sector de la leche sin elaborar y el de la leche en polvo sufrieron grave daño.

²³⁵ Notificación del 1º de abril de 1997, página 18, párrafo 2.3.6.

d) *Examen de las decisiones en materia de precios adoptadas por el Gobierno*

4.533 La brevedad con que Corea examina este asunto en el párrafo V.2.4 de la notificación del 1º de abril de 1997 no condice con la importancia que tiene. Cabe citar el párrafo completo:

"El precio de la leche sin elaborar es fijado por el Gobierno tomando en consideración los costos de producción, el efecto en los precios de los productos nacionales, la oferta y la demanda nacional, etc. El precio fijado por el Gobierno no es un precio vinculante sino más bien un precio de base utilizado en los contratos entre los agricultores dedicados a la explotación lechera y las empresas de elaboración de leche. Así pues, sus consecuencias para la rama de producción nacional no fueron negativas. Si el Gobierno no hubiese establecido un precio de base y las cooperativas ganaderas se hubiesen negado a la recogida de la leche sin elaborar, los agricultores dedicados a la explotación lechera habrían resultado directamente perjudicados."

4.534 Lo que importa tener en cuenta acerca de los aumentos efectuados por el Gobierno del precio de la leche sin elaborar es que es probable que eleven los costos y la oferta por encima de lo que el mercado de la leche en polvo pueda aguantar y que provoquen precisamente los problemas de aumento de existencias y de presión sobre los márgenes de las empresas de elaboración que se ponen de manifiesto en este caso. Ese es el motivo por el que Corea debiera haber examinado en serio la cuestión.

4.535 Las Comunidades Europeas no saben lo que quiere decir Corea al hablar de "precio de base". Se dio por entendido siempre que el precio fijado por el Gobierno de Corea era el que se seguía en la práctica. Sin embargo, la propia Corea ha afirmado en otro párrafo de la misma notificación que el precio de la leche no elaborada "se mantiene a un nivel estable fijado por el Gobierno" y también que el precio de la leche sin elaborar fue aumentado dos veces durante el período objeto de investigación.²³⁶

4.536 Las Comunidades Europeas alegan que la última oración del párrafo V.2.4 parece ser un reconocimiento de que los agricultores dedicados a la explotación lechera no se han visto perjudicados, dado que el Gobierno ha establecido un precio de base y que las cooperativas ganaderas no se han negado a la recogida de la leche no elaborada.

e) *Otro factor: las importaciones de PLDP efectuadas por la rama de producción nacional*

4.537 Corea no estudió los efectos de las importaciones de PLDP efectuadas por la rama de producción nacional en el período objeto de investigación. Hacerlo es condición primordial para establecer una relación de causalidad. Dado que Corea no abordó esta cuestión, aun suponiendo que la rama de producción nacional de Corea haya sufrido daño, no es posible determinar si se puede establecer una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el estado en que se halla la rama de producción nacional.

4.538 Las Comunidades Europeas alegan que todos los problemas que la rama de producción nacional pueda haber estado sufriendo no están causados por las importaciones de PLDP sino por otros factores, en particular por el inevitable conflicto que se crea cuando hay una política gubernamental que fija precios y aumenta con regularidad el precio del mercado interior de la leche sin elaborar que se paga a los agricultores dedicados a la explotación lechera, causando con ello un aumento de la producción y un coste más elevado de la leche para las empresas elaboradoras de leche

²³⁶ Notificación del 1º de abril de 1997, página 11, párrafo IV.3.7.

y las cooperativas, sin que haya suficiente aumento de la demanda interior. Al atribuir erróneamente estos problemas a las importaciones de PLDP, fundándose para ello en una investigación incompleta e inadecuada de la relación de causalidad, Corea ha violado lo dispuesto en la segunda oración del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4.

b) Respuesta de Corea

4.539 **Corea** responde a la argumentación de las Comunidades Europeas como sigue:

i) Examen de la relación de causalidad

4.540 Corea estableció la existencia de una fuerte y clara relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de PLDP y el grave daño sufrido por la rama de producción nacional.²³⁷ Esa relación se establece al entender la conexión existente entre el suministro de leche sin elaborar y la producción de leche en polvo. Corea averiguó que el aumento de las importaciones de las PLDP más baratas había reemplazado a la leche sin elaborar y a la leche en polvo nacional en varios usos clave. Disminuyó la demanda de productos nacionales a consecuencia de haber aumentado las importaciones de PLDP más baratas, lo que a su vez deprimió el precio de venta de los productos nacionales. Además, la disminución de la demanda de productos nacionales dio por resultado que las cooperativas ganaderas tuviesen que recoger más leche sin elaborar para transformarla en leche en polvo. Como la demanda y el precio de la leche en polvo se habían visto deprimidos por las importaciones de PLDP, aumentaron tanto las pérdidas como las existencias, lo que trajo consigo la incapacidad de funcionar a un nivel de rentabilidad suficiente, un aumento del endeudamiento, y una falta de inversión en el sector lechero por parte de las cooperativas y de los agricultores.

4.541 Corea determinó que las PLDP importadas en mayor cantidad habían adquirido una proporción importante del mercado coreano de leche en polvo a expensas de la leche en polvo nacional.²³⁸

PARTICIPACIÓN DE LAS PLDP EN EL MERCADO DE LA LECHE EN POLVO

	1993	1994	1995	1996 (1-6)
Consumo total en el mercado de leche en polvo (toneladas) (A)	30.181	40.532	46.254	23.532
Importaciones de PLDP(toneladas) (B)	3.217	15.561	28.007	16.320
Participación de las PLDP en el mercado de leche en polvo (%) (B/A)	10,7	38,4	60,6	69,4

4.542 Corea también determinó que el aumento de las importaciones estaba haciendo bajar significativamente los precios de los productores nacionales.²³⁹

²³⁷ Véase Notificación V.

²³⁸ Véase Notificación V.1.1.

²³⁹ Véase Notificación V.1.2.

COMPARACIÓN DE PRECIOS ENTRE LOS PRODUCTOS NACIONALES Y LAS PLDP

	1993	1994	1995	1996 (1-4)
<i>Precio de la leche sin elaborar</i> ²⁴⁰ (won/kg) (A)	4.100	4.100	4.100	4.560
<i>Precio de la leche en polvo nacional</i> (won/kg) (B)	5.354	5.296	5.388	4.994
<i>Precio de las PLDP en Corea</i> (won/kg) (C)	2.590	2.500	2.530	2.971
<i>Diferencia (C-A)</i>	-1.510	-1.600	-1.570	-1.589
<i>Diferencia (C-B)</i>	-2.764	-2.796	-2.858	-2.023

Esta considerable diferencia de precios entre la leche en polvo nacional y las PLDP de importación obligaron a los productores coreanos a bajar los precios de la leche en polvo nacional a un nivel tal que llegó un momento en que ni siquiera podían recuperar los costos.

4.543 Además de la depresión de los precios tanto por lo que refiere a la leche sin elaborar como a la leche en polvo nacional y las pérdidas concomitantes con esa depresión, las importaciones de PLDP desplazaron cada vez más a los insumos nacionales en la producción de productos de elaboración más avanzada. Corea determinó que, en el período objeto de investigación, el consumo de leche fermentada y leche con sabor añadido, en las que se usan las PLDP de importación, más baratas, aumentó a expensas de la leche líquida normal, que sólo puede hacerse a partir de la leche sin elaborar nacional.²⁴¹

VARIACIONES DE LA PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE LOS PRODUCTOS LÁCTEOS

	1993	1994	1995	1996.1-6
<i>Leche líquida</i>	63,0%	61,4%	57,8%	53,7%
<i>Leche con sabor añadido</i>	6,0%	7,9%	11,2%	11,7%
<i>Leche fermentada</i>	22,8%	23,5%	23,6%	26,2%

Con anterioridad a la liberalización del mercado de 1993, la producción de leche con sabor añadido se mantuvo constante. Fue sólo tras la oleada de importaciones de PLDP en el mercado coreano cuando aumentó la producción de leche con sabor añadido a expensas de la leche líquida normal. Si se observa el coeficiente de producción de leche líquida normal coreana y se compara con el aumento de producción de leche con sabor añadido, puede notarse que el efecto de las importaciones de PLDP en el consumo de leche sin elaborar nacional es acusado.²⁴²

²⁴⁰ El precio de la leche cruda o sin elaborar se calculó teniendo en cuenta que se usan 10 unidades de leche cruda o sin elaborar para producir una unidad de leche en polvo.

²⁴¹ Fuente: Ministerio de Agricultura.

²⁴² Véase Notificación V.1.3.

**VARIACIONES DE LA PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE LA LECHE
LÍQUIDA NORMAL Y LA LECHE CON SABOR AÑADIDO**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996(1-6)
<i>Leche líquida normal</i>	92,9%	92,4%	92,4%	91,3%	88,6%	83,8%	82,1%
<i>Leche con sabor añadido</i>	7,1%	7,6%	7,6%	8,7%	11,4%	16,2%	17,9%

Es más, la tasa de uso de PLDP de importación por las cinco empresas principales de elaboración que manufacturan productos lácteos acabados utilizando PLDP mostró un aumento significativo²⁴³:

TASA DE USO DE PLDP POR LAS EMPRESAS DE ELABORACIÓN

<i>Año</i>	<i>Tasa de uso</i>
1993	3%
1994	23,8%
1995	29%
1996 (1-4)	53,3%

Las repercusiones que tuvo el reemplazo de la leche sin elaborar y la leche en polvo nacional por las PLDP pueden también observarse en la menor rentabilidad de las cooperativas ganaderas, de las que son propietarios los agricultores dedicados a la explotación lechera. La disminución de los ingresos de esos agricultores tuvo repercusiones en otros elementos que afectan al bienestar general de la rama de producción nacional, entre otros, por ejemplo, la rentabilidad, las existencias, el empleo y la incapacidad para invertir en investigación y desarrollo.

4.544 Es más, en el período objeto de investigación las importaciones de PLDP aumentaron a más velocidad que el descenso de las importaciones de leche en polvo entera y desnatada.

**DIFERENCIAS EN EL VOLUMEN DE LAS IMPORTACIONES
DE LECHE EN POLVO Y DE PLDP**
(Unidad: toneladas)

<i>Año</i>	<i>Leche en polvo importada</i>	<i>PLDP</i> ²⁴⁴	<i>Diferencia</i>
1993	14.843	3.217	-11.626
1994	11.581	15.561	3.980
1995	7.576	28.007	20.431
1996 (1-6)	583	16.320	15.737

²⁴³ Fuente: Ministerio de Agricultura.

²⁴⁴ Véase Notificación IV.2.

4.545 En vista de todo ello, Corea llegó a la conclusión de que el aumento de las importaciones había causado claramente grave daño a la rama de producción nacional coreana, puesto que:

- a) disminuyó la participación en el mercado de la leche sin elaborar y la leche en polvo coreana;
- b) disminuyó la participación en el mercado de la leche líquida normal coreana (que sólo puede hacerse a partir de la leche sin elaborar nacional), mientras que la participación en el mercado de leches fermentadas y con sabor añadido (que pueden hacerse, y así se hicieron, usando leche en polvo importada) aumentó;
- c) en condiciones de mercado normales, las empresas de elaboración de leche compran leche sin elaborar y leche en polvo nacional como insumos para la producción de productos acabados. Dado que la leche sin elaborar es perecedera, el sobrante de leche cruda o sin elaborar que no se vende en el mercado interior, o que no se utiliza por las empresas de elaboración, tiene que ser vendido a las cooperativas para ser transformado en leche en polvo. En el período objeto de investigación, las empresas de elaboración reemplazaron cada vez más la leche cruda o sin elaborar y la leche en polvo nacional con PLDP mucho más baratas. A consecuencia de todo ello, se transformó el sobrante de leche cruda o sin elaborar en una leche en polvo invendible que se mantuvo en forma de existencias y se acumuló en grandes cantidades;
- d) al ir en aumento los niveles de existencias, las cooperativas ganaderas se vieron obligadas a vender las existencias de leche en polvo a precios por debajo de los costos de producción y se encontraron teniendo que cargar con un endeudamiento más oneroso, lo que a su vez contribuyó a un mayor nivel de endeudamiento relativo al capital y a un agotamiento del capital también mayor;
- e) el número de afiliados de la FNCG aumentó en el período objeto de investigación. Este aumento fue consecuencia directa del aumento de las importaciones de PLDP, puesto que, como éstas reemplazaron a la leche cruda o sin elaborar coreana, los agricultores que antes habían vendido directamente leche cruda o sin elaborar a las empresas de elaboración se vieron ahora incapaces de hacerlo, al tener que enfrentarse con la dura competencia proveniente de las PLDP de importación más baratas. Para encontrarle salida a la leche cruda o sin elaborar, tuvieron que venderla a las cooperativas y, para vender a las cooperativas, tuvieron que hacerse socios de esas cooperativas;
- f) dado que Corea no tiene un mercado de exportación desarrollado para la leche en polvo que se acumuló, y en todo caso los precios no serían competitivos en comparación con los de la leche en polvo subvencionada o que había sido objeto de dumping en el mercado mundial, no hubo una salida efectiva para esas existencias, que sólo tuvieron un efecto supresor dentro de Corea;
- g) las pérdidas que sufrieron los productores coreanos de leche en polvo fueron considerables y aumentaron en el período objeto de investigación. Esas pérdidas fueron en gran parte atribuibles a la depresión de los precios y al reemplazo de la leche cruda o sin elaborar y la leche en polvo por las importaciones de PLDP, más baratas;
- h) como consecuencia directa de todo ello, el promedio de la deuda familiar de los agricultores dedicados a la explotación lechera se duplicó durante el período objeto de investigación y, pese a los préstamos a largo plazo (que no estaban relacionados

con un aumento o descenso de la producción) que se facilitaron a prácticamente todos los agricultores dedicados a la explotación lechera, el empleo de dichos agricultores coreanos experimentó un descenso de 5.500 unidades familiares aproximadamente. La disminución del número de explotaciones agrícolas fue impulsada por la incapacidad de las cooperativas para compensar plenamente a los agricultores dedicados a la explotación lechera por la leche cruda o sin elaborar que producían, puesto que las PLDP estaban reemplazando a los productos nacionales, causando un alza de las existencias y haciendo disminuir los beneficios. En los períodos difíciles, incluido el período objeto de investigación, se exigió a las cooperativas ganaderas que comprasen la leche cruda o sin elaborar de los agricultores dedicados a la explotación lechera y pagasen del 70 al 80 por ciento en efectivo y el resto en leche en polvo, lo que exacerbó aún más el daño causado a los márgenes de operación de las explotaciones lecheras²⁴⁵;

- i) los graves problemas que en cuestión de ingresos sufrieron las cooperativas se transmitieron en gran parte a los agricultores. Esos problemas ocasionaron desinversión e inversión muy limitada en técnicas de producción lechera y en investigación y desarrollo en el sector de la leche en polvo, que produce sólo dos tipos de leche en polvo, en comparación con los múltiples tipos de leche en polvo que producen los principales países exportadores.

ii) *Otros posibles factores en la relación de causalidad que se analizaron y descartaron*

4.546 Corea examinó, además, otros factores que podrían haber causado el grave daño que se ha señalado.²⁴⁶ Corea emprendió un vasto análisis de los efectos de la polémica acerca de la calidad de la leche en las existencias. Rechazó para ello los métodos de análisis sugeridos por la AIAC²⁴⁷ y los exportadores y utilizó sus propios métodos, que le hicieron llegar a la conclusión de que los efectos de la polémica duraron tres meses y dejaron de ser causa de la disminución de la demanda de leche cruda o sin elaborar en enero de 1996.²⁴⁸

4.547 Corea examinó también la cuestión de si el aumento de las importaciones de PLDP en el período objeto de investigación había provocado un descenso de las importaciones totales de leche en polvo.²⁴⁹ Las importaciones de leche en polvo estaban dentro del marco de importaciones con respecto a las leches en polvo que había sido negociado por Corea en la Ronda Uruguay. Dentro de ese marco, la leche en polvo (al contrario que las PLDP) quedó sujeta a un tipo arancelario concertado del 220 por ciento, lo que permitía controlar su importación de una manera convenida y transparente. Las importaciones de PLDP, sin embargo, evitaron ese marco y pudieron llevarse a cabo a un tipo arancelario mucho más bajo que el de la leche en polvo. Las mayores importaciones de PLDP sobrepasaron con mucho el descenso de las importaciones de leche en polvo que pagaban el tipo arancelario convenido, y, por consiguiente, no había motivo para llegar a la conclusión de que los efectos del aumento de las importaciones de PLDP se vieron contrarrestados con el descenso de la leche en polvo.

²⁴⁵ Véase Prueba documental Corea-1.

²⁴⁶ Véase Notificación, párrafo V.2.

²⁴⁷ Véase Notificación, párrafo V.2.1.a.

²⁴⁸ Véase Notificación, párrafo V.2.1.

²⁴⁹ Véase Notificación, párrafo V.2.2.

4.548 En relación con la demanda, Corea examinó la cuestión de si el grave daño fue causado por cambios en la demanda interior, y llegó a la conclusión de que esos cambios no causaron daño grave. Las Comunidades Europeas no están de acuerdo con la conclusión a que llega Corea de que "no pudo establecerse relación entre el efecto en esos productos lácteos y el daño a la rama de producción nacional".²⁵⁰ Está claro, sin embargo, que no es preciso que exista relación entre un aumento de la producción y el consumo de productos que utilicen PLDP, por una parte, y el daño a la rama de producción nacional por la otra. Como se indicó anteriormente, ningún criterio que se aplique por separado en cuanto al grave daño puede ser determinativo por sí solo, y habrá de ser juzgado junto con todos los demás criterios pertinentes.

c) Argumentación adicional presentada por las Comunidades Europeas en la primera reunión del Grupo Especial con las partes

4.549 En la primera reunión del Grupo Especial con las partes, las **Comunidades Europeas** argumentaron también en términos del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, como sigue:

i) Invocación de nuevos argumentos

4.550 Las **Comunidades Europeas** fundamentaron su análisis de la falta de relación de causalidad, en primer lugar, en las razones aducidas por Corea en su notificación del 1º de abril de 1997, y, en segundo lugar, en el examen de los factores que Corea no examinó o no tuvo en cuenta.

4.551 A juicio de las Comunidades Europeas, Corea trató de apoyarse, en su primera comunicación por escrito, en un razonamiento totalmente diferente para intentar establecer la relación causal. Es escasa la semejanza entre la primera comunicación por escrito de Corea acerca de ese punto y la sección V.1 de su notificación, y, evidentemente, Corea está tratando de justificar *ex post facto* su medida. Lo más destacable son los argumentos, que se formulan por primera vez, acerca de la creciente afiliación a la FNCG, la ausencia de todo mercado de exportación, la "supresión de precios", el "desplazamiento" de la leche y la leche en polvo nacionales por las PLDP importadas, el aumento al doble de la deuda del sector lechero, y, por último, la descapitalización y la limitada inversión en investigación y desarrollo. Las Comunidades Europeas sostienen que la medida de salvaguardia debe ser juzgada con base en las razones aducidas en la notificación, y que no son admisibles las racionalizaciones *ex post facto*.

4.552 Las Comunidades Europeas objetan, en especial, a la aseveración de Corea en el sentido de que ésta determinó que el aumento de las importaciones estaba socavando notablemente la producción nacional. No hubo investigación alguna sobre ese asunto, ni estudio de la proporción adecuada entre los precios de las PLDP importadas y los de la leche en polvo de producción nacional.

4.553 En todo caso, las Comunidades Europeas estiman que el nuevo razonamiento no establece ninguna relación de causalidad. Sin embargo, y por lo que respecta a la idea de que las importaciones provocaron un aumento de la afiliación a la FNCG, y por consiguiente un daño, las Comunidades Europeas observan con interés la afirmación de Corea según la cual los afiliados a la FNCG representan en la actualidad el 99 por ciento de los agricultores que se dedican a la explotación lechera, y la FNCG se ha comprometido a pagar los precios recomendados por el Gobierno de Corea. De ser cierto esto, las Comunidades Europeas no ven cómo puede ello contribuir a establecer la relación de causalidad. El elevado número de afiliados demuestra que los agricultores

²⁵⁰ Véase Notificación, V.2.3.6.

dedicados a la explotación lechera están resguardados contra todo posible efecto perjudicial. Parecería que el aumento del volumen de las existencias de los afiliados a la FNCG se debe a las ventas que les hacen los agricultores dedicados a la explotación lechera. Ello supondría, pues, que una parte del sector coreano (los agricultores dedicados a la explotación lechera) ocasiona daño a otra parte (las cooperativas), con lo cual no se establece relación directa alguna con las importaciones.

ii) *Las consecuencias de la alarma de la "leche pus"*

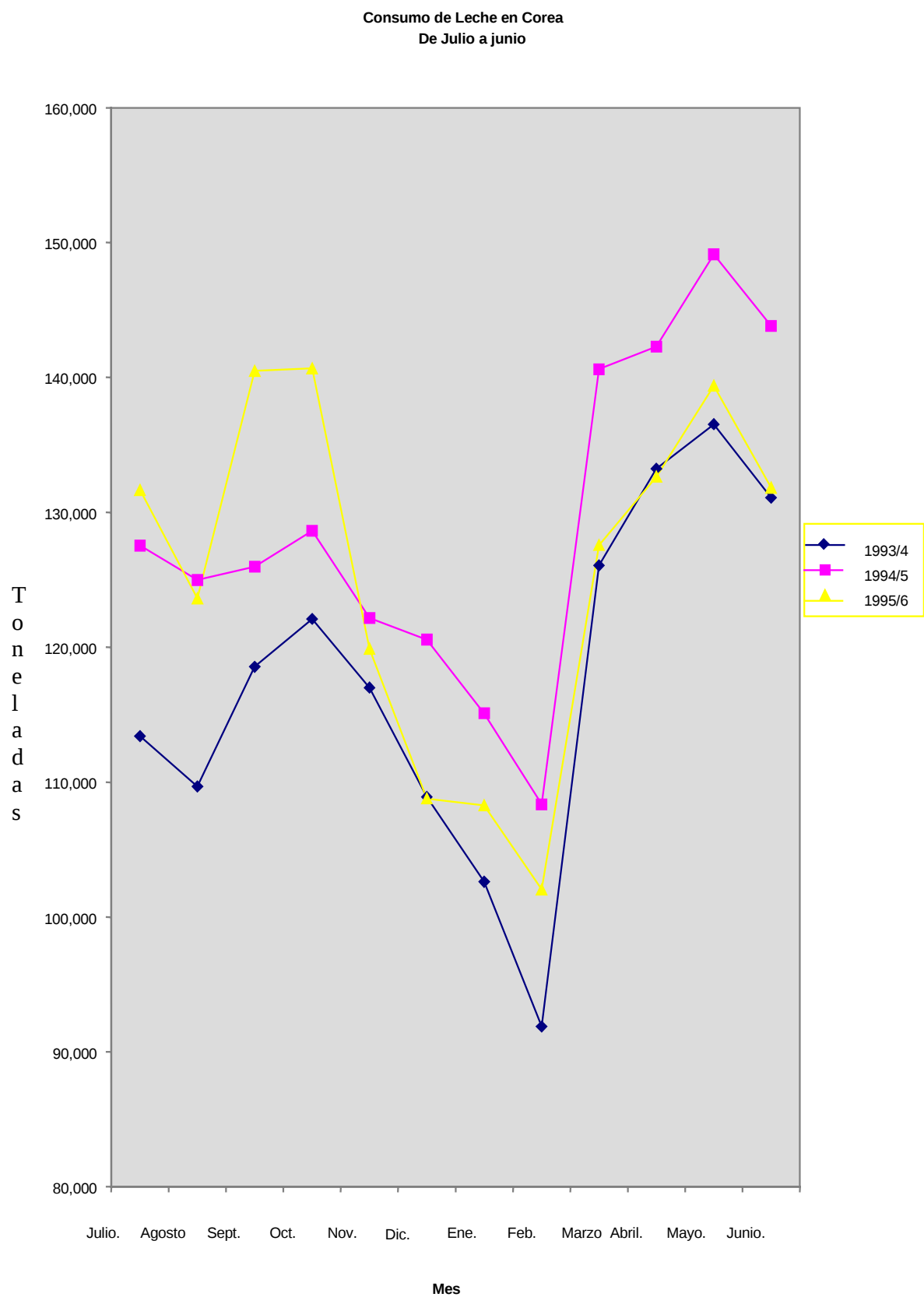
4.554 A juicio de las Comunidades Europeas, la verdadera causa del aumento de las existencias hacia finales de 1995-1996 fue el escándalo de la "leche pus". A finales de 1995, los coreanos redujeron su consumo de leche cuando algunas lecherías comenzaron a acusar a otras de suministro de "leche pus", procedente de vacas aquejadas de mastitis. No hay duda de que esas alegaciones no eran ciertas, pero se formularon y surtieron efecto. Las Comunidades Europeas presentaron un artículo de prensa en el que se describen los antecedentes de esa cuestión.

4.555 Corea alude con cierta brevedad a ese asunto en su primera comunicación por escrito. Su explicación merece ser citada:

"Corea emprendió un amplio análisis de los efectos de la polémica sobre la "calidad de la leche" en sus existencias. Rechazó los análisis propuestos por la Asociación de Industrias Alimentarias de Corea y por los exportadores, e hizo uso de su propio análisis, el cual le hizo llegar a la conclusión de que los efectos de la citada polémica habían durado tres meses y habían dejado de ser causa de la disminución de la demanda de leche en 1996" (se omiten las notas de pie de página).

No se da pormenor alguno de los análisis que llevaron a esa conclusión.

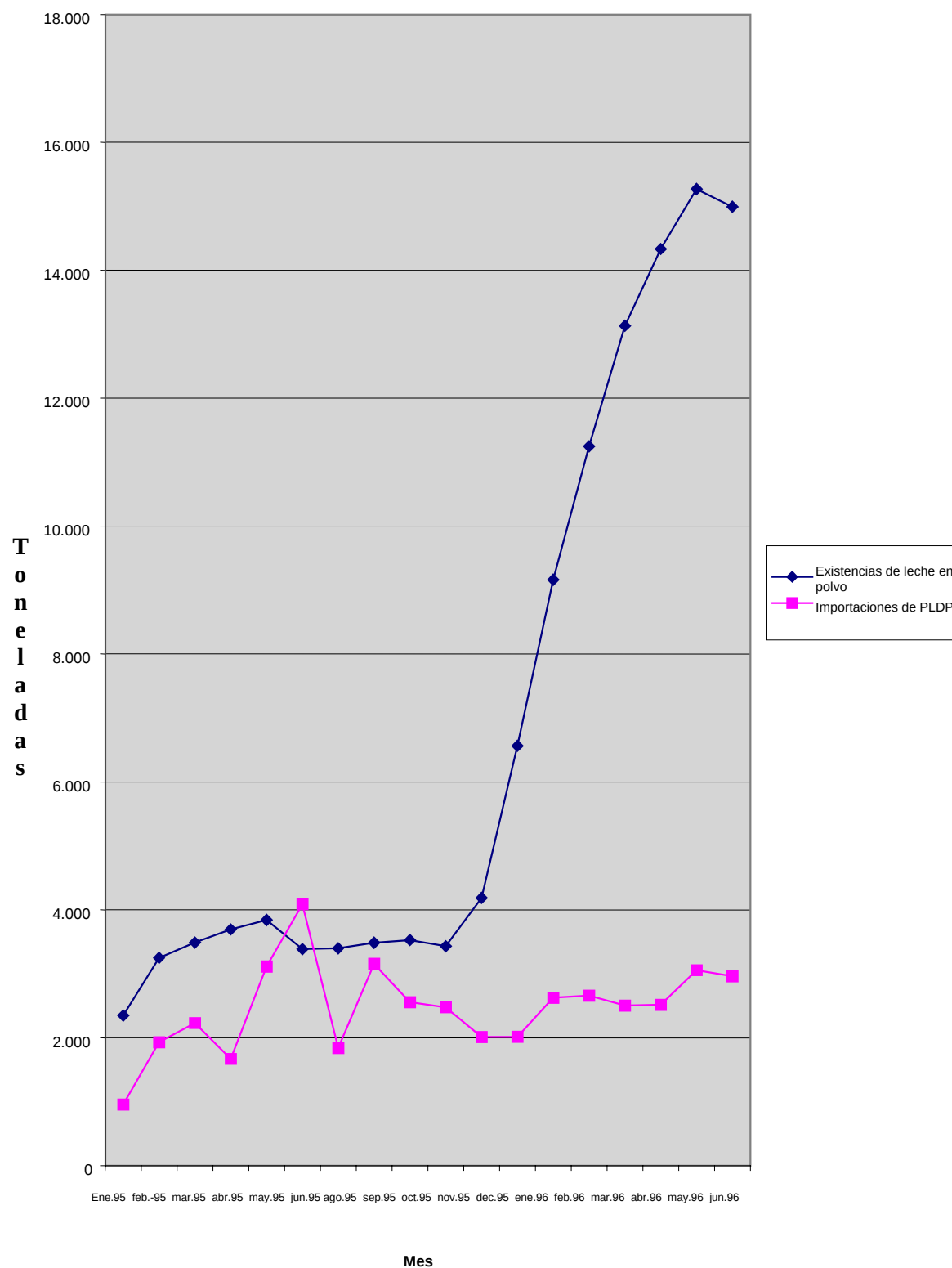
4.556 En la notificación del 1º de abril de 1997 se había manifestado que la Asociación de Industrias Alimentarias de Corea no había tenido en cuenta las variaciones estacionales. En el gráfico que figura a continuación, presentado por las Comunidades Europeas, puede verse con claridad una variación estacional del consumo de leche en Corea, con un descenso sustancial en el invierno. Puede verse también que el consumo de leche iba en aumento en cada período. En 1995-96 se observa un súbito y espectacular descenso, que sobrepasa las anteriores variaciones estacionales y hace retroceder el consumo a los niveles de tres años antes. Es fácil entender como esto, habida cuenta del incremento de la producción lechera y la inflexibilidad de la oferta, debida a la garantía *de facto* de los precios, había de conducir a un aumento de las existencias.



4.557 Las Comunidades Europeas sostienen, por consiguiente, que no cabe estimar que exista en la situación del sector coreano el "menoscabo significativo" que sería necesario para determinar el "daño grave", y, en todo caso, nada tiene que ver con el aumento de las importaciones de PLDP, sino que resulta del "escándalo de la leche pus", unido al aumento y la inflexibilidad de la producción como consecuencia de la cuasigarantía de unos elevados precios.

4.558 Las Comunidades Europeas presentaron un gráfico (que se reproduce a continuación), como ilustración de sus conclusiones a ese respecto. En él se indica la evolución de las importaciones de PLDP y la de las existencias. El incremento de los niveles de existencias es un problema que surgió a partir de noviembre de 1995. No se observa correlación alguna con las importaciones de PLDP, pero sí, y mucha, con el "escándalo de la leche pus".

Existencias de leche en polvo e importaciones de PLDP



d) Argumentación de réplica formulada por las Comunidades Europeas

4.559 Las **Comunidades Europeas** formularon los siguientes argumentos de réplica:

4.560 La medida de Corea no puede justificarse apoyándose en razones que no fueron objeto de consideración por las autoridades investigadoras y que no se recogen en la notificación practicada por Corea el 24 de marzo. En cualquier caso, las alegadas por Corea en su primera comunicación por escrito no establecen una relación de causalidad entre las importaciones de PLDP y el daño que se dice sufrió la rama de producción nacional coreana. Las Comunidades Europeas hacen notar, en especial, que Corea no demostró ninguna relación de causalidad entre los *precios* de las PLDP importadas y los de la leche en polvo o la leche sin elaborar.

4.561 Además, y por lo que respecta a los efectos del escándalo de la calidad de la leche, las Comunidades Europeas hacen notar que Corea alega que se basó en tres modelos econométricos para desechar la importancia del escándalo de la calidad en cuanto a la situación de su rama de producción nacional. Tras haber examinado la información que figura en el Informe de la OAI al que Corea hace referencia, las Comunidades Europeas estiman que dicha información no facilita la explicación que Corea aduce, y que, por lo tanto, Corea no ha establecido que el escándalo de la "leche pus" no fuese causa del daño ni contribuyese a éste.

4.562 En primer lugar, los cálculos de los referidos modelos se basan en la producción de leche y no en su consumo.²⁵¹ Las Comunidades Europeas suponen que la producción a que se hace referencia es tan sólo la de leche líquida normal, ya que únicamente ésta, y no la producción de leche sin elaborar, se aproximaría al consumo de leche líquida normal, dado el breve tiempo de conservación de la leche líquida normal. Es notable también que Corea crea que "existen diversos factores que pueden influir en el consumo de leche, como son, entre otros, la variación de las pautas de consumo, el tiempo atmosférico, etc.". Esa afirmación se utiliza para dejar a un lado la significación de la alarma de la calidad de la leche, pero esos factores no aparecen en absoluto en el examen de las repercusiones de las importaciones de PLDP.

4.563 Lo más importante es, sin embargo, que las deducciones de Corea a partir de sus propias cifras y modelos²⁵² constituyen un verdadero círculo vicioso. En cada uno de los tres gráficos resultantes de los modelos econométricos se observa un descenso de la producción de leche que dura hasta junio de 1996 (y probablemente hasta más tarde, ya que no se dan cifras más allá de esa fecha), y en junio de 1996 sigue apareciendo un descenso de la producción de leche de entre 13.000 y 17.000 toneladas (según qué modelo se tenga en cuenta). Esos resultados se desechan con la afirmación de que "la diferencia que se observa a partir de febrero de 1996 se puede atribuir a factores distintos de la polémica sobre la calidad".²⁵³ ¿Qué factores son esos? ¿Fueron investigados? ¿Dónde se dieron a conocer los resultados de la investigación?

4.564 En el Informe de la OAI se hace notar también que "la autoridad investigadora dedujo sus conclusiones con base en la naturaleza y la breve duración de la polémica sobre la calidad".²⁵⁴ De lo que se trata no es de la duración de la polémica, sino de lo que duró su presencia en la mente del público de manera tal que afectase al consumo de leche por parte de éste, que probablemente fue bastante más larga que la polémica propiamente dicha; pero Corea no llevó a cabo ninguna

²⁵¹ Véase Informe de la OAI, Prueba documental Corea-14, páginas 68-70.

²⁵² Véase Informe de la OAI, gráfico de la página 70.

²⁵³ Véase Informe de la OAI, página 69.

²⁵⁴ *Id.*

investigación que averiguase la duración de ese último período. Así pues, la conclusión a que llega Corea de que el escándalo de la "leche pus" no tuvo ningún efecto duradero sobre las existencias no encuentra apoyo en sus propios modelos y resulta de una afirmación imperiosa de que fue de corta duración. Como se deja indicado *supra*, ese razonamiento incide en un círculo vicioso.

4.565 Las Comunidades Europeas afirman que las justificaciones *ex post facto* que intenta Corea no se basan en la investigación y, por lo tanto, no son admisibles. Además, la información ulteriormente proporcionada por Corea para tratar de desechar el factor consistente en el escándalo de la "leche pus" resulta ser un círculo vicioso y viene a confirmar, sencillamente, que ese factor no se tuvo debidamente en cuenta.

e) Argumentación de réplica formulada por Corea

4.566 **Corea** formula los siguientes argumentos de réplica:

4.567 Partiendo de la base de su examen del sector lechero, las autoridades de Corea llegaron a la conclusión de que la facilidad con que las PLDP importadas podían sustituir a la leche sin elaborar y a la leche en polvo de producción nacional significaba que las PLDP eran un sustituto eficaz de la leche sin elaborar y de la leche en polvo de producción nacional en la mayoría de sus utilizaciones industriales. Así lo demostraba el aumento del volumen de PLDP utilizado por las empresas más importantes de elaboración de alimentos. Habida cuenta de ese hecho fundamental, las autoridades de Corea pasaron a examinar el precio de importación en Corea de las PLDP y comprobaron que producía una considerable subvaloración de los precios de la leche sin elaborar y de la leche en polvo en el mercado interno. Esa subvaloración no sólo ocasionaba un descenso del consumo de leche en polvo de producción nacional, sino que hacía disminuir también el consumo de leche sin elaborar. Y, a la inversa, la parte del mercado que correspondía a las PLDP en utilizaciones tales como la destinada a leches aromatizadas y fermentadas aumentaba de modo espectacular a expensas de la leche en polvo y la leche sin elaborar de producción nacional. El aumento en términos absolutos de las importaciones de PLDP era superior, con mucho, al descenso que pudiera haber de las importaciones de leche en polvo.

4.568 La subvaloración del precio dio lugar a un aumento de las existencias de leche en polvo. Otra consecuencia de las importaciones de PLDP baratas fue la de que aumentó el porcentaje de leche sin elaborar que las cooperativas ganaderas recogen de las explotaciones lecheras para convertirla en leche en polvo, cuando las empresas elaboradoras que solían adquirir leche sin elaborar de las explotaciones lecheras familiares decidieron comprar las PLDP importadas, que eran más baratas. El aumento de las existencias, combinado con el tiempo relativamente escaso de conservación de la leche en polvo, causó una depresión aún más profunda del precio de la leche en polvo en el mercado.

4.569 La vigorosa competencia de las PLDP baratas de importación dio lugar también a un descenso de los ingresos y de la rentabilidad de las unidades familiares de explotación lechera, las cooperativas y las empresas elaboradoras. Las unidades familiares se encontraron con menos oportunidades para vender su leche sin elaborar, que necesariamente tuvo que ser transformada en leche en polvo, aumentando así la oferta y las existencias de leche en polvo y haciendo bajar los precios. Las pérdidas sufridas en las ventas de leche en polvo afectaron a los ingresos y a la rentabilidad de las empresas elaboradoras y de las cooperativas, y dado que éstas últimas son propiedad de los agricultores coreanos dedicados a la explotación lechera, las pérdidas recayeron en parte sobre esos agricultores.

4.570 El descenso de la rentabilidad de la rama de producción nacional en su totalidad dio lugar también a un aumento del desempleo y a un descenso del nivel de inversión en el sector lechero, con inclusión, entre otros aspectos, de la investigación y el desarrollo.

4.571 Corea juzga, en especial, que la investigación demostró que existía una relación de causalidad²⁵⁵, basándose en la investigación efectuada por las autoridades de Corea de lo que seguidamente se indica.

i) *Sustitución de productos nacionales por PLDP*

4.572 Las autoridades examinaron la cuestión de hasta qué punto las importaciones de PLDP baratas sustituían productos nacionales, y llegó a la conclusión de que:

"un análisis de las respuestas por escrito facilitadas por Lotte Confectionery y otras cuatro empresas manufactureras revela que las PLDP reemplazaron al producto nacional, al aumentar la proporción de PLDP utilizada por dichas empresas del 3,0 por ciento en 1993 al 53,3 por ciento en el período de enero a abril de 1996. El descenso de las compras de productos nacionales por parte de los usuarios afectó al nivel de existencias de leche en polvo de producción nacional".²⁵⁶

SUSTITUCIÓN DE PLDP²⁵⁷
(Unidad: toneladas)

			93	94	95	Enero-abril 1996
Lotte	PLDP		-	x.xxx	x.xxx	Xxx
	Nacional	Leche sin elaborar Leche en polvo	xxx x.xxx	xxx x.xxx	xxx xxx	Xxx Xxx
Lotte Samgang	PLDP		-	xxx	-	-
	Nacional	Leche sin elaborar Leche en polvo	xx xxx	- xxx	- xxx	Xxx Xxx
Crown	PLDP		xxx	xxx	xxx	Xxx
	Nacional	Leche sin elaborar Leche en polvo	- -	- -	- -	- -
Haitai	PLDP		Xx	xxx	x.xxx	Xxx
	Nacional	Leche sin elaborar Leche en polvo	Xxx xxx	xxx xxx	- x	- x

²⁵⁵ Corea recuerda una vez más al Grupo Especial que las Comunidades Europeas han aceptado que las autoridades competentes publicaron a) "un informe en el que exponen los resultados logrados y las conclusiones a que se llegó acerca de todas las cuestiones de hecho y de derecho pertinentes" y b) "con prontitud, y de conformidad con las disposiciones del artículo 3, un análisis pormenorizado del asunto objeto de investigación, así como una demostración de la pertinencia de los factores examinados".

²⁵⁶ Informe de la OAI, 66.

²⁵⁷ Informe de la OAI, 28.

			93	94	95	Enero-abril 1996
Korean Yakult	PLDP		-	-	xxx	x.xxx
	Nacional	Leche sin elaborar Leche en polvo	xx.xxx x,xxx	xx.xxx x.xxx	Xx.xxx x.xxx	xx.xxx xxx
	PLDP (calculados en términos de leche sin elaborar, A)		341 (3.410)	3.298 (32.980)	3.777 (37.770)	2.382 (23.820)
	Nacional	Leche sin elaborar Leche en polvo Total (calculado en términos de leche sin elaborar, B)	46.305 6.351 109.815	50.036 5.551 105.546	47.310 4.523 92.540	12.635 821 20.845
	Porcentaje (A/<A+B>, %)		3,0	23,8	29,0	53,3

Nota: 1. Total integrado por leche sin elaborar, leche y leche desnatada.
2. El porcentaje fue informatizado utilizando las cifras calculadas en términos de leche sin elaborar nacional.

Fuente: Respuestas de los usuarios, facilitadas por escrito a la CCEC.

ii) *Efecto del aumento de las importaciones de PLDP sobre los precios internos*

4.573 Las autoridades de Corea pasaron luego a determinar el efecto del aumento de importaciones de PLDP sobre los precios internos. Las autoridades examinaron lo siguiente:

"El precio de importación (won/kg) de las PLDP era de 1.750 won en 1993, de 1.689 won en 1994, de 1.709 won en 1995, y de 2.008 won en el período enero-abril de 1996. Su precio de venta (won/kg) era de 2.590 won en 1993, de 2.500 won en 1994, de 2.530 won en 1995, y de 2.971 won en el período enero-abril de 1996."²⁵⁸

En cuanto a la leche en polvo de producción nacional, el precio de venta (won/kg) era de 5.354 won en 1993, de 5.294 won en 1994, de 5.388 won en 1995, y de 4.994 won en el período enero-abril de 1996.²⁵⁹

²⁵⁸ Informe de la OAI, 62. Véase también la Notificación IV.3.7.

²⁵⁹ Informe de la OAI, 63. Véase también la Notificación V.1.2.

**COMPARACIÓN ENTRE LOS PRECIOS DE LAS IMPORTACIONES
Y LOS DE LOS PRODUCTOS INTERNOS²⁶⁰**

(Unidad: won/kg, won, %)

		93	94	95	96.1-4
PLDP	Precio de importación (CIF)	1.750	1.689	1.709	2.008
	Precio de venta interno (A)	2.590	2.500	2.530	2.971
Productos nacionales	Precio de venta (B)	5.354	5.294	5.388	4.994
	Costo de manufactura (C)	5.158	5.426	5.860	6.178
	Diferencia (B-C)	196	-132	-472	-1.184
Diferencia de precios	B-A	2.764	2.794	2.858	2.023
Participación de las PLDP en el mercado interno (%)		1,6	7,0	12,2	14,0

- Notas:
- 1) US\$=800 won.
 - 2) Precio de venta interno = Precio de importación + (Precio de importación x derecho de aduana (40 por ciento)) + (Precio de importación x gastos y beneficios (8 por ciento)).
 - 3) Los productos nacionales se basan en la leche en polvo.
 - 4) Participación de las PLDP en el mercado = Cantidad importada/cantidad consumida.
 - 5) El precio de venta es el precio promedio de la leche en polvo producida por las cooperativas ganaderas.
 - 6) El costo de manufactura es el costo promedio de manufactura de la leche en polvo producida por las cooperativas ganaderas.
 - 7) En agosto de 1996, la leche desnatada en polvo de producción nacional se vende a 3.800 won/kg, mientras que las PLDP importadas se venden a 2.956 won/kg, lo cual deja un margen de 844 won/kg.

4.574 Las autoridades de Corea explicaron a continuación lo siguiente:

- a) "Los precios de venta de las PLDP hicieron bajar los precios de la leche en polvo de producción nacional a razón de 2.764 won en 1993, de 2.796 won en 1994, de 2.858 won en 1995, y de 2.023 won en el período de enero a abril de 1996. Dado que el precio de venta de las PLDP era la mitad aproximadamente del de la leche en polvo de producción nacional, aumentó rápidamente durante el período a que se refiere la investigación el volumen de PLDP que fue importado.
- b) Debido a la penetración de las PLDP, que consiguieron un porcentaje de participación cada vez mayor en el mercado interno e hicieron bajar de modo significativo el precio de la leche en polvo de producción nacional, el precio de la leche nacional estuvo sujeto a depresión, y, habiendo sido de 5.354 won en 1993, pasó a 4.994 won en el período de enero a abril de 1996.
- c) Con la depresión del precio de la leche en polvo en el mercado interno por obra del aumento de las importaciones de PLDP, fueron siendo cada vez más cuantiosas las pérdidas de los productores, ya que no era posible aumentar el precio de venta interno para ponerlo a la par del ritmo a que aumentaban los costos de producción. Dichas pérdidas se cifraron en 196 won en 1993, pasaron a ser de 132 won en 1994, aumentaron a 472 won en 1995, y en el período de enero a abril de 1996 tuvo lugar una nueva pérdida de 1.184 won.
- d) Parece evidente, en resumen, que el aumento de las PLDP y el rápido ascenso de su participación en el mercado fue causa de una depresión del precio de venta interno, el cual descendió hasta ser inferior al costo de producción en 1994. Las cuantiosas

²⁶⁰ Informe de la OAI, 63. Véase también la Notificación V.1.2.

pérdidas han ido en aumento, y ello, combinado con una precio de venta interno inferior al costo de producción, está causando daño al ramo de producción nacional."²⁶¹

4.575 Las autoridades de Corea determinaron, por consiguiente, que los precios de venta de las PLDP importadas estaban causando una subvaloración de los precios de venta de la leche en polvo de producción nacional. Debido a ello, había tenido lugar una fuerte depresión del precio de la leche en polvo de producción nacional, causando grave daño a la rama de producción nacional.

iii) *Volumen de leche sin elaborar recogido por las cooperativas ganaderas*

4.576 Las autoridades de Corea examinaron también los efectos del bajo precio de las PLDP importadas sobre la cantidad de leche sin elaborar recogida por las cooperativas ganaderas. Las autoridades manifestaron lo siguiente:

"El volumen de leche sin elaborar recogido por las cooperativas ganaderas en las explotaciones familiares lecheras fue del 40,56 por ciento en 1990. Esa proporción subió hasta llegar al 41,36 por ciento en 1993, al 42,80 por ciento en 1994, al 44,30 por ciento en 1995, y al 45,30 por ciento en el período de enero a junio de 1996."²⁶²

"El aumento de las importaciones de PLDP indujo a las cooperativas ganaderas a aumentar sus adquisiciones de leche sin elaborar procedente de explotaciones familiares lecheras, ya que las empresas elaboradoras que tradicionalmente adquirían la leche sin elaborar en dichas explotaciones prefirieron adquirir PLDP, que eran mucho más baratas. El aumento de la recogida de leche sin elaborar por parte de las cooperativas ganaderas ocasionó un deterioro de sus operaciones empresariales, ya

²⁶¹ Informe de la OAI, 63. Véase también la Notificación V.1.2. Corea alegó, con respecto a los argumentos de las Comunidades Europeas, lo siguiente:

En su primera comunicación por escrito, las Comunidades Europeas sostienen que las autoridades competentes limitaron su análisis a la cuestión de si el aumento de la participación en el mercado había causado un descenso del precio de la leche en polvo de producción nacional. Corea, sin embargo, remite al Grupo Especial a la información sobre los precios de las PLDP que figura en la página 63 del Informe de la OAI y en la sección V.1.2 de la notificación.

En su primera comunicación por escrito, las Comunidades Europeas argumentan que las autoridades competentes se centraron exclusivamente en el descenso de los precios de la leche en polvo de producción nacional al final de la investigación. Al contrario, las autoridades competentes examinaron el descenso del precio al final del período, el proceso de descenso del precio en términos reales (es decir, del precio ajustado en función de la tasa de inflación general) en comparación con los incrementos de los costos de producción, y la significatividad de la diferencia de niveles de precio entre las importaciones de PLDP y la leche en polvo de producción nacional.

En su primera comunicación por escrito, y también en sus alegaciones orales, las Comunidades Europeas hacen varias afirmaciones que demuestran que, ya fuera con intención o sin ella, hizo caso omiso del Informe de la OAI y de la notificación. Corea remite a las Comunidades Europeas al Informe de la OAI, 63, y a la Notificación IV.3.7 y V.1.2.

²⁶² Informe de la OAI, 64.

que hubo que convertir en existencias de leche en polvo la leche sin elaborar desplazada (véase el primer párrafo de VI.2.A)."²⁶³

**VOLUMEN DE LECHE SIN ELABORAR RECOGIDO
POR LAS COOPERATIVAS GANADERAS²⁶⁴**
(Unidad: %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996.1-6
Proporción de las cooperativas	40,56	41,14	40,19	41,36	42,8	44,3	45,3
Comparada con el año base	100	101,4	99	101,9	105,5	109,2	112

Datos: Facilitados por el Ministerio de Agricultura y Silvicultura y la FNCG a la CCEC.

Nota: Año base: 1990.

4.577 A juicio de Corea, el cuadro que figura *supra* sirve de refutación del argumento de las Comunidades Europeas según el cual la recogida de leche sin elaborar por parte de las cooperativas iba en "aumento lento pero continuo" y los aumentos de la importación de PLDP "no afectaban a la tendencia". Como puede verse en ese cuadro, la proporción de las cooperativas descendió en 1992 hasta un nivel inferior al que tenía en 1990, y aumentó sustancialmente durante el período de investigación, en un 12 por ciento aproximadamente desde 1990 hasta junio de 1996, y en un 10 por ciento desde 1993 hasta junio de 1996.

iv) Producción de leche líquida normal y de leche con sabor añadido

4.578 Las autoridades de Corea examinaron también la cuestión de hasta qué punto las PLDP, por ser más baratas, causaron un desplazamiento que llevó de producir leche líquida normal (en la que sólo se puede utilizar como insumo la leche sin elaborar nacional) a producir leche con sabor añadido. Las autoridades manifestaron lo siguiente:

"Dentro del volumen total de la producción lechera, la leche líquida normal representó el 92,9 por ciento en 1990, el 92,4 por ciento en 1991 y el 92,4 por ciento en 1992, manteniéndose casi al mismo nivel. Sin embargo, la proporción correspondiente a la leche líquida normal descendió con el rápido aumento de las importaciones de PLDP. La proporción correspondiente a la leche líquida normal descendió al 91,3 por ciento en 1993, al 88,6 por ciento en 1994, al 83,8 por ciento en 1995 y al 82,1 por ciento en el período de enero a junio de 1996.

El descenso de la producción de leche líquida normal se produjo porque los productores nacionales decidieron utilizar las PLDP, más baratas, para producir leche con sabor añadido, que gozaba de la preferencia de los vendedores al por mayor y al por menor, debido al mayor margen de beneficios de ese producto.

El descenso de la proporción correspondiente a la leche líquida normal, que sólo puede ser producida a partir de la leche sin elaborar nacional, causó una depresión de la demanda de leche sin elaborar nacional."²⁶⁵

²⁶³ Informe de la OAI, 64. Véase también la Notificación V.1.3.

²⁶⁴ Informe de la OAI, 64.

²⁶⁵ Informe de la OAI, 64. Véase también la Notificación V.1.4.

**PROPORCIÓN DE LECHE LÍQUIDA NORMAL EN RELACIÓN
CON LA LECHE CON SABOR AÑADIDO PRODUCIDA**
(Unidad: %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996.1-6
Leche líquida normal	92,9	92,4	92,4	91,3	88,6	83,8	82,1
Leche con sabor añadido	7,1	7,6	7,6	8,7	11,4	16,2	17,9

Datos: Facilitados por el Ministerio de Agricultura y Silvicultura a la CCEC.

4.579 Así pues, las PLDP, al ser más baratas, causaron un desplazamiento de la producción de leche líquida normal hacia la de leche con sabor añadido. Ese desplazamiento dio lugar a un descenso de la utilización de leche sin elaborar por parte de las empresas de elaboración lechera, el cual, a su vez, condujo a un aumento de la recogida de leche sin elaborar por las cooperativas ganaderas para convertirla en leche en polvo. Las autoridades de Corea estiman que, al contrario de lo que afirman las Comunidades Europeas, el desplazamiento hacia la producción de leche con sabor añadido no fue resultado de las preferencias del consumidor, sino de que las PLDP, por ser más baratas, permitían obtener márgenes de lucro más elevados. Las Comunidades Europeas no hacen más que expresar su desacuerdo con el juicio de las autoridades de Corea, sin aportar prueba alguna. Sin embargo, debe concederse a las autoridades de Corea la debida deferencia en cuanto a la interpretación de los datos recogidos, en lugar de acudir a conjeturas de terceros.

v) *Repercusiones de las PLDP en la venta de productos nacionales*

4.580 Las autoridades de Corea examinaron las repercusiones de la importación de PLDP, más baratas, en las ventas de productos nacionales. En primer lugar, por lo que respecta al descenso de precios, la autoridades manifestaron que "el precio comparativamente menor de las PLDP y el aumento del volumen de PLDP hicieron que descendiese [en términos nominales y reales] el precio de venta de la leche en polvo nacional, lo que dio lugar a la pérdida de ingresos por ventas en [las cuantías especificadas desde 1993 hasta] los cuatro primeros meses de 1996". En segundo lugar, por lo que respecta a la pérdida de ingresos por ventas debida a pérdida de clientes, "por ser las PLDP importadas más baratas que la leche sin elaborar y la leche en polvo nacionales, [dos entidades] sufrieron pérdidas de ingresos por ventas que ascienden a un total de x.xxx millones de won en el período que va de 1995 a abril de 1996, a consecuencia de la erosión de su clientela básica".²⁶⁶

vi) *Proporción que representan las PLDP en la demanda total del mercado*

4.581 Con respecto a la proporción del mercado que fue ocupada por el aumento de las importaciones de PLDP, las autoridades de Corea determinaron que:

"Las importaciones de PLDP se cifraron en 3.217 toneladas en 1993, en 15.561 toneladas en 1994, en 28.007 toneladas en 1995, y en 16.320 toneladas en [el período] de enero a junio de 1996. En términos de tasa de aumento, ésta fue del 384,0 por ciento en 1994, del 80,0 por ciento en 1995, y del 16,9 por ciento en el período de enero a junio de 1996.

La proporción que representan las PLDP en la demanda total del mercado fue del 1,6 por ciento en 1993, del 7,0 por ciento en 1994, del 12,2 por ciento en 1995, y del

²⁶⁶ Informe de la OAI, 66.

14,1 por ciento en el período enero-junio de 1996, habiendo sido mayor cada año la tasa de aumento.²⁶⁷

VARIACIONES DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS PLDP EN EL MERCADO
(Unidad: tonelada)

	1993	1994		1995		1996.1-6	
			Tasa de incremento (%)		Tasa de incremento (%)		Tasa de incremento (%)
Demanda total (A)	2.205.063	2.218.548	9,6	2.303.795	3,8	1.153.964	-2,3
Producción (B)	1.857.873	1.917.398	3,2	1.998.445	4,2	1.069.224	4,4
Importaciones de PLDP (C)	3.217	15.561	384,0	28.007	80,0	16.320	16,9
Participación de las PLDP en el mercado (C/A, %)	1,6	7,0	-	12,2	-	14,1	-

Datos: Facilitados por el Ministerio de Agricultura y Silvicultura y la KITA a la CCEC.

4.582 Las autoridades de Corea llegaron, por consiguiente, a la conclusión de que la proporción que representan las PLDP en la demanda total (que abarca la de leche sin elaborar nacional, leche en polvo nacional, leche en polvo importada y PLDP importadas) aumentó durante el período objeto de investigación, y habiendo sido del 1,6 por ciento en 1993, pasó a ser del 14,1 por ciento en el primer semestre de 1996, lo que supone un aumento neto del 12,5 por ciento en la participación en el mercado.

4.583 Las autoridades de Corea determinaron hasta qué punto el aumento de las importaciones de PLDP sustituyó al descenso de las importaciones de leche en polvo. Las autoridades de Corea hicieron notar lo siguiente:

"Al ir aumentando las importaciones de PLDP, creció su participación en el mercado del sector de la leche en polvo, que era del 10,7 por ciento en 1993 y pasó al 38,4 por ciento en 1994, y luego al 60,6 por ciento en 1995 y al 69,4 por ciento en el período de enero a junio de 1996."²⁶⁸

Sin embargo, a medida que aumentaban las importaciones de PLDP, disminuía el volumen de las importaciones de leche en polvo, que había sido de 14.843 toneladas en 1993 y pasó a 11.581 toneladas en 1994, a 7.576 toneladas en 1995, y bajó aún más hasta ser de 583 toneladas en el período de enero a junio de 1996.²⁶⁹

²⁶⁷ Informe de la OAI, 58 y 59. Véase también la Notificación V.1.1.

²⁶⁸ Informe de la OAI, 60.

²⁶⁹ Informe de la OAI, 61. Véase también la Notificación V.1.1.

VARIACIONES DEL CONSUMO INTERNO DE PRODUCTOS DE LECHE EN POLVO²⁷⁰
(Unidad: toneladas)

		1993	1994		1995		1996.1-6	
				Tasa de incremento (%)		Tasa de incremento (%)		Tasa de incremento (%)
Consumo de leche en polvo (A)		30.181	40.532	34,3	46.254	14,1	23.532	14,5
- Consumo de leche en polvo nacional		12.191	12.468	2,3	10.690	-14,3	6.629	11,6
Oferta	Producción (B)	13.512	9.495	-29,7	15.719	65,6	15.058	93,3
		18.060	27.142	50,3	35.583	30,9	16.903	5,0
	Volumen importado							
	- Leche en polvo	14.843	11.581	-22,0	7.576	-35,0	583	-84,0
	- PLDP (C)	3.217	15.561	384,0	28.007	80,0	16.320	16,9
Total		31.572	36.637	16,0	51.302	40,0	31.961	25,9
Existencias		4.509	1.517	-66,4	6.565	332,8	14.994	342,7
Participación de las PLDP en el mercado (C/A)		10,7	38,4	-	60,6	-	69,4	-

Datos: Facilitados por el Ministerio de Agricultura y Silvicultura y la KITA a la CCEC.

4.584 Las importaciones de leche en polvo se efectuaban, fundamentalmente, con un tipo arancelario de más del 200 por ciento, mientras que las importaciones de PLDP se efectuaban con un tipo del 40 por ciento solamente.²⁷¹ Dada esa diferencia arancelaria, las importaciones de PLDP sustituyeron en su totalidad al volumen de importaciones de leche en polvo durante el período objeto de investigación, y capturaron también el 90 por ciento del aumento del total de las importaciones de leche en polvo y PLDP.²⁷² Así pues, el argumento alegado por las Comunidades Europeas de que "gran parte del aumento" de las PLDP tuvo lugar a expensas de la leche en polvo nacional hace caso omiso de que las autoridades de Corea determinaron que las importaciones de PLDP eran mucho mayores que el descenso de las importaciones de leche en polvo.²⁷³

vii) *Las autoridades de Corea examinaron la cuestión de hasta qué punto causaban daño otros factores a la rama de producción nacional*

4.585 Las autoridades de Corea evaluaron los otros factores siguientes:

a) *La polémica sobre la calidad de la leche*

4.586 Las autoridades de Corea evaluaron los argumentos presentados por las partes interesadas, entre las que figuraban la Asociación de Industrias Alimentarias de Corea (AIAC) y la Asociación Coreana de Cría de Vacuno (la "Asociación de Cría").²⁷⁴ La AIAC sostuvo que la polémica sobre la

²⁷⁰ Informe de la OAI, 61.

²⁷¹ *Id.*

²⁷² *Id.* Véase el Informe de la OAI, 61, y la Notificación V.2.2 ("las importaciones de los productos objeto de la investigación aumentaron en 24.790 toneladas, mientras que las de leche en polvo descendieron en 7.267 toneladas").

²⁷³ Informe de la OAI, 61; Notificación V.2.2.

²⁷⁴ Informe de la OAI, 67-68. Véase también Notificación V.2.1.

calidad de la leche había contribuido en un 87,17 por ciento al aumento de las existencias de leche en polvo, y que el aumento de PLDP había contribuido a dicho aumento en un 4,80 por ciento.²⁷⁵ La Asociación de Cría sostuvo que el aumento de las importaciones de PLDP había contribuido en un 61,9 por ciento al aumento de las existencias de leche en polvo, y la polémica sobre la calidad de la leche lo había hecho en un 17,0 por ciento.²⁷⁶

4.587 Las autoridades de Corea no aceptaron el análisis de la AIAC, fundándose en los defectos de los datos y del análisis.²⁷⁷ Rechazaron también las autoridades el análisis de la Asociación de Cría, por no haber presentado ésta los materiales básicos que sustentasen sus afirmaciones.²⁷⁸ Las autoridades elaboraron, en lugar de ello, tres modelos estadísticos y econométricos para estimar el volumen de la producción de leche en el período de noviembre de 1995 a junio de 1996, suponiendo que no hubiese tenido lugar la polémica sobre la calidad de la leche.²⁷⁹ Las autoridades llegaron a la conclusión de que "basándose en los resultados de los tres modelos, las cifras que expresan la diferencia entre el volumen estimado y el efectivo de la producción de leche indican que la polémica sobre la calidad no tenía ya efecto alguno en enero de 1996".²⁸⁰ Dentro de su investigación encaminada a determinar la relación de causalidad, la OAI utilizó también una técnica econométrica de uso habitual, denominada "prueba de causalidad Granger". Los resultados de dicha prueba, que verifica hasta cuatro desplazamientos de las variables para lograr la máxima precisión, indicaron que el aumento de las importaciones de PLDP había causado graves daños a la rama de producción nacional.²⁸¹ Teniendo presentes ambos factores, las autoridades de Corea determinaron que, mientras que la polémica sobre la calidad de la leche había producido efectos durante unos cuantos meses, las importaciones de PLDP habían tenido efectos negativos en la rama de producción nacional durante todo el período objeto de investigación.

b) *Influencia de la disminución de importaciones de leche en polvo*

4.588 Las autoridades de Corea evaluaron, en su análisis de la relación de causalidad, la influencia de la disminución de las importaciones de leche en polvo. Las autoridades de Corea determinaron, fundamentalmente, lo siguiente:

²⁷⁵ Informe de la OAI, 67. Véase también Notificación V.2.1.a.

²⁷⁶ Informe de la OAI, 67.

²⁷⁷ Véase Informe de la OAI, 68; Notificación V.2.1.a.

²⁷⁸ Véase Informe de la OAI, 68.

²⁷⁹ *Id.* En su primera comunicación por escrito, las Comunidades Europeas sostienen que las autoridades competentes "no formularon ningún análisis" de los efectos de la polémica acerca de la calidad de la leche. En sus alegaciones orales, las Comunidades Europeas manifiestan que "no se facilitan pormenores de los análisis que condujeron a esa notable conclusión" y que la polémica sobre la calidad de la leche fue "desechada a la ligera". Corea sugiere una vez más que las Comunidades Europeas examinen el Informe de la OAI, del que tiene un ejemplar en inglés desde comienzos de 1997.

²⁸⁰ Informe de la OAI, 69.

²⁸¹ La prueba de causalidad Granger indicó, por ejemplo, que el aumento de las importaciones de PLDP había causado un aumento de las existencias de leche en polvo a un nivel de significación del 5 por ciento. En las pruebas de hipótesis, un nivel de significación del 5 por ciento quiere decir que el nivel de confianza en los resultados de la prueba es del 95 por ciento (véase, por ejemplo, Damodar N. Gujarati, *Basic Econometrics*, 2nd. Edition, McGraw Hill: NY, 1988, página 99).

"durante el período comprendido entre 1993 y 1995, las importaciones de los productos investigados aumentaron en 24.790 toneladas, mientras que las de leche en polvo descendieron en 7.267 toneladas. Así pues, el descenso de las importaciones de leche en polvo tuvo un efecto muy atenuado, aunque positivo, en el daño causado a la rama de producción nacional, en comparación con el aumento de las importaciones de los productos sometidos a investigación".²⁸²

c) *Examen de la demanda*

4.589 Las autoridades de Corea examinaron también otros factores que podrían haber causado grave daño a la rama de producción nacional y que se refieren a la demanda de leche sin elaborar nacional y de leche en polvo nacional. Por lo que respecta al consumo, manifestaron que "dado este aumento general del consumo, el daño causado a la rama de producción nacional no es imputable a un descenso del consumo".²⁸³ En cuanto a la cuestión de si el desplazamiento de la leche líquida normal a favor de la leche con sabor añadido se basaba en una variación de las preferencias del consumidor, las autoridades concluyeron que "el cambio obedeció a que las empresas elaboradoras de leche trataron de modificar la estructura de la producción con el fin de obtener los máximos beneficios mediante la utilización de productos importados más baratos, y no a cambios en las preferencias de los consumidores".²⁸⁴ En cuanto al consumo de los productos lácteos finales, determinaron que el consumo de productos lácteos había aumentado durante el período de 1993 a junio de 1996, y que "en consecuencia, no fue considerado como una causa de daño a la rama de producción nacional".²⁸⁵

4.590 En cuanto al efecto de la situación de otros sectores de los productos lácteos, las autoridades de Corea examinaron los sectores de la leche líquida normal, los preparados de leche en polvo, la leche evaporada, la mantequilla y el queso. Por haber aumentado la producción y el consumo de esos productos lácteos durante el período sometido a estudio y haber aumentado también la utilización en esos sectores de leche sin elaborar y leche en polvo nacionales, las autoridades concluyeron que "no pudo establecerse relación entre el efecto en esos productos lácteos y el daño a la rama de producción nacional".²⁸⁶

d) *Examen de las decisiones en materia de precios adoptadas por el Gobierno*

4.591 Las autoridades de Corea evaluaron, por último, el daño que pudiera haber causado el precio de la leche sin elaborar indicado por el Gobierno. Las autoridades concluyeron que la indicación de dicho precio no había tenido efectos negativos para la rama de producción nacional, ya que no se trataba de un precio vinculante, sino que tenía por objeto indicar un precio de referencia para los contratos entre los agricultores dedicados a la explotación lechera y las empresas de elaboración de leche.²⁸⁷

²⁸² Notificación V.2.2.

²⁸³ Notificación V.2.3.1.

²⁸⁴ Notificación V.2.3.2. En sus alegaciones orales, las Comunidades Europeas disienten del juicio de las autoridades competentes a este respecto. Corea estima que no debe permitirse que las Comunidades Europeas asuman las funciones de la autoridad investigadora.

²⁸⁵ Notificación V.2.3.3.

²⁸⁶ Notificación V.2.3.6.

²⁸⁷ Véase Notificación V.2.4.

f) Argumentación adicional formulada por las Comunidades Europeas en la segunda reunión del Grupo Especial con las partes

4.592 En la segunda reunión del Grupo Especial con las partes, las **Comunidades Europeas** argumentaron también a tenor del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, como sigue:

4.593 Las Comunidades Europeas señalan los defectos de las conclusiones que Corea dedujo de sus modelos econométricos. Esos modelos indican, efectivamente, un déficit de consumo que duró hasta junio de 1996, pero, como se indica luego en las páginas 68 a 70 del Informe de la OAI, ello no puede atribuirse a la polémica sobre la calidad de la leche, ya que dicha polémica acabó en febrero. No se aduce ninguna otra explicación de ese déficit. El razonamiento incurre en un auténtico círculo vicioso.

4.594 Corea alega que llevó a cabo una "prueba de causalidad de Granger", sin indicar en absoluto dónde se hace referencia a ésta en el Informe de la OAI, cómo funciona esa prueba, cuáles fueron exactamente sus resultados, qué variables se utilizaron por lo que respecta a la "verificación de desplazamientos", qué nivel de exactitud estadística se apreció en los resultados, etc. Esa prueba no había sido mencionada en ninguna ocasión anterior por Corea y no puede tomarse en serio a menos que se facilite mucha más información acerca de su naturaleza y de su aplicación a la situación de que se trata. Las Comunidades Europeas preguntaron, por cierto, qué sucedería si se aplicase esa prueba al escándalo de la calidad de la leche.

g) Argumentación adicional formulada por Corea en la segunda reunión del Grupo Especial con las partes

4.595 En la segunda reunión del Grupo Especial con las partes, Corea argumentó también a tenor del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4, como sigue:

4.596 Las Comunidades Europeas argumentan que los modelos econométricos utilizados por la OAI son defectuosos, en cuanto que examinan la producción en lugar de examinar el consumo. Corea hace notar que:

- a) la OAI partió de la hipótesis de que la producción de leche fuese igual a su consumo, hipótesis que es realista, ya que la diferencia entre los datos de producción y los de consumo era tan pequeña que resultaba insignificante en términos estadísticos;
- b) los modelos estadísticos y econométricos se centraron en la diferencia entre la producción real y la prevista, y no en la producción como tal; y
- c) por último, y esto es lo más importante, la prueba de causalidad de Granger, que se utilizó para comprobar la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de PLDP y el incremento de las existencias, no utilizó datos tales como los de producción y consumo.

4.597 Respondiendo a una pregunta del Grupo Especial²⁸⁸, **Corea** explicó que, para determinar la relación de causalidad que pudiese haber entre las importaciones de PLDP y el aumento de las existencias, la OAI utilizó la técnica econométrica denominada "prueba de causalidad de Granger". Se aplicaron los parámetros o técnicas siguientes:

²⁸⁸ El Grupo Especial recuerda que la pregunta fue "¿Cómo se aplicó a este caso la prueba de Granger?"

los datos abarcaron el período de enero de 1993 a junio de 1996;

se utilizó el programa informático de estadística "Eviews";

se utilizó, para eliminar la estacionalidad, el método multiplicativo X-11 Arima;

dado que los términos de nivel de la mayoría de las variables eran no estacionarios, se aplicó una prueba de unidad cuadrática, que fue la prueba Dickey-Fuller aumentada, con términos constantes y no tendenciales;

se adoptó el criterio de información Akaike para obtener desplazamientos óptimos en la variable del lado derecho; y

se comprobaron hasta seis desplazamientos en el lado derecho de la ecuación utilizada en la prueba Dickey-Fuller aumentada.

Las estadísticas ADF calculadas fueron las siguientes:

el nivel de importaciones de PLDP fue de -1,163, que no es significativo a ningún nivel de significación razonable;

el nivel de las existencias de leche en polvo fue de 0,284, que no es significativo a ningún nivel de significación razonable;

el primer valor diferenciado de las importaciones de PLDP fue de -8,159, que es significativo a un nivel de significación del 1 por ciento ; y

el primer valor diferenciado de las existencias fue de -2,976, que es significativo a un nivel de significación del 5 por ciento.

4.598 Así pues, las estadísticas ADF calculadas muestran que las importaciones de PLDP y las existencias de leche en polvo tienen una integración del orden 1, como la mayor parte de las restantes series cronológicas macroeconómicas. Cuando se descubrió que las primeras variables diferenciadas eran estacionarias, se utilizaron éstas para obtener el resultado de las pruebas de causalidad. La prueba de causalidad que se utiliza más habitualmente es la de Granger, y esa fue la que se utilizó para obtener el resultado. Las pruebas de causalidad de Granger emparejadas, con comprobación de hasta seis desplazamientos, pusieron de manifiesto que las importaciones de PLDP causaron un incremento de las existencias de leche en polvo, que fue del 5 por ciento en cuatro de los seis casos y del 10 por ciento en un caso. La relación de causalidad fue rechazada, al 10 por ciento, solamente en uno de los seis casos. Las estadísticas de F calculadas fueron las siguientes:

caso de un desplazamiento:	$F(1.36) =$	1,850;
caso de dos desplazamientos:	$F(2.34) =$	2,733;
caso de tres desplazamientos:	$F(3.32) =$	3,583;
caso de cuatro desplazamientos:	$F(4.30) =$	5,681;
caso de cinco desplazamientos:	$F(5.28) =$	4,314;
caso de seis desplazamientos:	$F(6.26) =$	5,394;

4.599 Por consiguiente, y partiendo de lo que se deja indicado, la OAI llegó a la conclusión de que las pruebas econométricas demostraban la existencia de una relación de causalidad entre las importaciones de PLDP y el incremento de las existencias de leche en polvo.

4.600 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial²⁸⁹, **Corea** explicó la relación de sustitución entre la leche sin elaborar, la leche en polvo y las PLDP. Según se indica en la sección II.2 del Informe de la OAI, las PLDP pueden sustituir a la leche sin elaborar nacional y a la leche en polvo nacional para la producción de leche con sabor añadido, leche fermentada, helados y galletas. Tomando como base la documentación de despacho de las importaciones presentada por los exportadores extranjeros, las autoridades de Corea comprobaron que las PLDP pueden utilizarse para producir bebidas, helados y galletas a base de leche. La relación de competencia directa entre las PLDP importadas y la leche en polvo nacional se pone de manifiesto por el hecho de que la diferencia primordial entre esos dos productos reside en que el primero de ellos tiene un contenido del 75 al 85 por ciento de leche en polvo, y del 15 al 25 por ciento de suero o de concentrado de malta.²⁹⁰ Además, las PLDP importadas y los productos nacionales tienen en común, para fines comerciales, muchos usos finales. Tanto las PLDP importadas como los productos nacionales pueden utilizarse para producir leche con sabor añadido, leche fermentada, helados y galletas.²⁹¹ Otra indicación de que las PLDP importadas y los productos nacionales están en competencia directa es que, según comprobaron las autoridades de Corea, dentro del total de compras de materia prima, cinco empresas de elaboración lechera aumentaron sus compras de PLDP, que pasaron de un 3 por ciento en 1993 a un 23,8 por ciento en 1994, a un 29 por ciento en 1995 y a un 53,3 por ciento en el período de enero a abril de 1996.²⁹²

4.601 En el proceso de producción de leche con sabor añadido y de galletas, una unidad (1 kg) de PLDP puede sustituir a una unidad (1 kg) de leche en polvo o a 10 unidades de leche sin elaborar. En el proceso de producción de helados y de leche fermentada, una unidad de leche en polvo nacional puede ser sustituida por entre 0,8 y 1,2 unidades de PLDP, según cuál sea la empresa elaboradora de productos lácteos de que se trate. Las autoridades de Corea decidieron que era adecuada la utilización de la tasa de sustitución de uno por uno entre las PLDP importadas y la leche en polvo nacional para efectos de producción de helados y leche fermentada, puesto que, basándose en los datos recopilados, la tasa de utilización arrojaba un promedio de unidad por unidad.

4.602 Las autoridades de Corea tenían conocimiento de que 1) los productos nacionales y las PLDP importadas mostraban diferencias físicas, pero tenían en común sus usos finales, y 2) que la relación de sustitución entre las PLDP importadas y la leche en polvo nacional era de unidad por unidad, y que eran necesarias 10 unidades de leche sin elaborar para producir una unidad de leche en polvo. La tasa de conversión de 10 unidades de leche sin elaborar por una unidad de leche en polvo encuentra reflejo en diversos pasajes del Informe de la OAI. Se utiliza esa tasa de conversión, por ejemplo, en los gráficos de las secciones III.5.A y VI.2.A. La tasa de sustitución de unidad por unidad entre las PLDP y la leche en polvo es la que se tiene en cuenta en la nota al pie del gráfico de la sección III.5.A, en la que se dice que "para calcular las tasas de demanda y de autosuficiencia se utilizaron las cantidades

²⁸⁹ El Grupo Especial recuerda que la pregunta fue la siguiente: "En la primera comunicación de Corea se manifiesta que las PLDP compiten directamente con la leche sin elaborar y la leche en polvo pura de producción nacional. ¿Podría Corea desarrollar con más amplitud esa manifestación? ¿Significa eso que una unidad (1 kg, digamos) de PLDP puede sustituir a una unidad de leche en polvo o a una unidad de leche sin elaborar para la obtención de productos derivados? Se agradecería que fuesen facilitadas al Grupo Especial cifras exactas de cada uno de los productos derivados (por ejemplo, yogur, leche con sabor añadido, helados, queso, etc.). ¿Tenía conocimiento de estos hechos la Comisión de Comercio Exterior de Corea cuando tuvo lugar su investigación? ¿Los tuvo en cuenta en su informe y, en caso afirmativo, de qué modo y dónde se indica ello en el Informe de la OAI?"

²⁹⁰ Véase el Informe de la OAI, sección II.4.

²⁹¹ Véase el Informe de la OAI, sección IV.1.B.4).a).

²⁹² Véase el Informe de la OAI, sección IV.1.B.4).B).i).

de PLDP y de leche en polvo de importación calculadas en términos de leche sin elaborar de producción nacional". Aun cuando no es esa la traducción más elocuente, sirve para indicar que las autoridades de Corea sabían perfectamente que 10 unidades de leche sin elaborar nacional equivalen a una unidad de PLDP o a una unidad de leche en polvo de importación.

H. RECLAMACIONES EN VIRTUD DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

a) **Reclamación de las Comunidades Europeas**

4.603 Las **Comunidades Europeas** afirman que Corea infringió el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no demostrar que la medida era necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, al no demostrar que un contingente era la medida más adecuada para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, y al imponer un contingente inferior al promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos anteriores a la aplicación de la medida sobre los cuales se disponga de estadísticas. Los argumentos de las Comunidades Europeas en apoyo de esas afirmaciones son los que se exponen seguidamente.

4.604 El párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo dispone que:

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

Aun suponiendo que fuese acertado el análisis del daño grave y de la relación de causalidad efectuado por Corea, las Comunidades Europeas sostienen que Corea infringió el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no haber demostrado que el contingente que aplicó era necesario y constituía la medida más adecuada para reparar el daño y facilitar el reajuste.

4.605 El que las medidas de salvaguardia son medidas "que por su carácter o tenor entrañan limitaciones o restricciones y afectan tanto a los países Miembros y sus derechos o privilegios como a los particulares y sus actos" fue claramente reconocido por el Órgano de Apelación en su informe sobre el caso *Estados Unidos - Ropa interior*.²⁹³ En vista de esa caracterización, el Órgano de Apelación llegó a la conclusión de que no deberían darse a un Miembro importador "mayores posibilidades de limitar la entrada en su territorio de mercancías respecto de cuya exportación no se hubiera alegado ni probado una práctica comercial desleal, como dumping, fraude o engaño en cuanto al origen de las mercancías" con la adopción de medidas de salvaguardia que fuesen más allá de los estrictos límites prescritos en las pertinentes disposiciones de la OMC y que darían por resultado "excluir del territorio del Miembro importador un número mayor de mercancías".²⁹⁴

4.606 Algunas de las limitaciones incorporadas al régimen de medidas de salvaguardia de la OMC se refieren a las propias medidas, y en especial al alcance, nivel y tipo de éstas. En el párrafo 1 del

²⁹³ Véase el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Ropa interior*, 10 de febrero de 1997, página 16.

²⁹⁴ *Id.*

artículo 5 se estipulan esas limitaciones. Además de reiterar que las medidas de salvaguardia deben ser las necesarias para prevenir o reparar el daño grave, conforme a lo prescrito en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX²⁹⁵, exige el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias que la protección temporal contra la competencia extranjera debe ser la *necesaria* para *facilitar el reajuste*.²⁹⁶ La justificación racional de esa disposición es evidentemente la de que debe quedar excluida la protección mediante medidas de salvaguardia de un sector ineficaz de la rama de producción sin esperanza de recuperación.

4.607 De lo expuesto se sigue que el Miembro de la OMC que quiera adoptar una medida en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias tiene que demostrar que dicha medida es, en su alcance y nivel, necesaria para reparar el daño sufrido por la rama de producción nacional y necesaria para facilitar su reajuste. A ese respecto, las Comunidades Europeas hacen notar que Corea no presentó justificación alguna de las razones por las cuales eran necesarias las restricciones cuantitativas aplicadas para reparar el supuesto daño grave y facilitar el reajuste. En especial, Corea no presentó información alguna acerca de planes de reajuste encaminados a restablecer la competitividad de la rama de producción nacional al tiempo que se la protegía contra la competencia extranjera. Al contrario, Corea adoptó una medida de salvaguardia en el contexto de un mercado protegido. Resulta claro para las Comunidades Europeas que Corea, al no tomar en consideración planes de reajuste, no examinó, *a fortiori*, de qué manera podría esa medida ser necesaria, ni siquiera útil, para la aplicación de tales planes.

4.608 Por las razones expuestas, las Comunidades Europeas sostienen que Corea infringió las obligaciones impuestas en la primera oración del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

i) *Las medidas más adecuadas para reparar el daño grave y facilitar el reajuste*

4.609 En la última oración del párrafo 1 del artículo 5, insistiendo en el carácter reparador y el objetivo de reajuste de las medidas de salvaguardia, se prescribe que los Miembros deberán "elegir las medidas más adecuadas para el logro de esos objetivos". El sentido corriente de esa cláusula indica ya que tanto el objetivo de reparar el daño como el de facilitar el reajuste delimitan también el *tipo* de medida que puede adoptar un Miembro, además del nivel y alcance de ésta. Esa interpretación se refuerza a la luz del principio de la interpretación efectiva de los tratados, según el cual, cuando una disposición del tratado pueda ser objeto de varias interpretaciones, debe darse preferencia a la que da su efecto a la disposición de que se trate.²⁹⁷ En realidad, si se interpretase también la segunda oración del párrafo 1 del artículo 5 como limitación del nivel o del alcance de la medida, y no como inclusión de algún elemento adicional, resultaría redundante, habida cuenta de la primera oración.

4.610 La conclusión de que la elección del tipo de medida de salvaguardia viene limitada en virtud del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias resulta confirmada si se interpreta esa disposición dentro de su contexto. En realidad, el Acuerdo sobre Salvaguardias establece un régimen diferente en parte según se trate de contingentes o de medidas arancelarias. En primer lugar, la segunda oración del párrafo 1 del artículo 5 impone un límite superior al nivel de protección, en

²⁹⁵ El apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX se refiere, en términos prácticamente idénticos, a "en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese perjuicio".

²⁹⁶ Véase también el antepenúltimo párrafo del preámbulo al Acuerdo sobre Salvaguardias: "Reconociendo la importancia del reajuste estructural y la necesidad de potenciar la competencia en los mercados internacionales en lugar de limitarla."

²⁹⁷ El principio de la efectividad en la interpretación de los tratados fue reconocido como principio de interpretación apropiado por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Ropa interior*, página 10.

adición al nivel del daño y al reajuste necesario, estipulando que "si se utiliza una restricción cuantitativa, esta medida no reducirá la cuantía de las importaciones por debajo del nivel de un período reciente, que será el promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas". En segundo lugar, en el caso de las medidas provisionales, el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias reduce la posibilidad de acción a las medidas arancelarias solamente. La diferente naturaleza y repercusión de las diversas medidas de protección ha sido reconocida expresamente también en el marco normativo establecido por los Acuerdos de la OMC y los anexos de éstos. Concretamente, los Miembros reconocieron que las "medidas basadas en los precios", es decir las medidas "que repercutan en el precio de las mercancías importadas", son las que "menos perturban el comercio".²⁹⁸

4.611 Se desprende de lo que antecede que, si un Miembro de la OMC trata de adoptar una medida de salvaguardia, tiene que justificar también el tipo de esa medida en términos de la aptitud de ésta para reparar el daño y facilitar el reajuste. Las Comunidades Europeas concluyen, por consiguiente, que Corea, al no haber tomado en consideración la cuestión de si no serían más adecuadas para reparar el daño grave y facilitar el reajuste medidas que no consistiesen en un contingente, infringió de nuevo las obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

ii) *Contingente por debajo del promedio de las importaciones realizadas en el período de los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas*

4.612 En la segunda oración del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias se dispone que:

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

4.613 El promedio de las importaciones realizadas por Corea de julio de 1993 a junio de 1996 fue más bajo que el correspondiente al período de enero de 1994 a diciembre de 1996. Las Comunidades Europeas sostienen que las autoridades de Corea, al calcular el nivel del contingente partiendo de los datos sobre importaciones relativos al período de julio de 1993 a junio de 1996 y no al período de enero de 1994 a diciembre de 1996, infringieron las disposiciones de la segunda oración del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, puesto que dichos datos no se refieren a "los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas", y el contingente resultante fue más bajo que el permitido por las citadas disposiciones, sin que se facilitase justificación alguna.

4.614 Con el fin de demostrar esa aseveración, las Comunidades Europeas examinan, en primer lugar, la significación de la segunda oración del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y dirigen luego su atención a los tres años pertinentes con arreglo a esas disposiciones.

²⁹⁸ Véase el párrafo 2 del *Entendimiento relativo a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994* en materia de balanza de pagos. El párrafo 3 es más explícito todavía, al estipular que "los Miembros tratarán de evitar la imposición de nuevas restricciones cuantitativas por motivos de balanza de pagos a menos que, debido a una situación crítica de la balanza de pagos, las medidas basadas en los precios no puedan impedir un brusco empeoramiento (...). En los casos en que un Miembro aplique restricciones cuantitativas, dará a conocer las razones que justifiquen que las medidas basadas en los precios no constituyen un instrumento adecuado para hacer frente a la situación de la balanza de pagos".

a) *Párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias*

4.615 El párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias tiene como finalidad clara evitar que se fije el contingente a un nivel que no guarde relación con las corrientes de importación anteriores a su imposición, lo cual resultaría especialmente perturbador para los exportadores. Al limitar en principio el nivel mínimo del contingente al promedio de los tres últimos años representativos, el Acuerdo sobre Salvaguardias establece una presunción de que, por lo que respecta a los contingentes, es esa la máxima restricción que sería justificable como "necesaria" en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sólo puede imponerse un contingente más reducido cuando el Miembro que trate de aplicar una medida de salvaguardia en forma de contingente pueda demostrar que un contingente del nivel basado en esos datos no es suficiente para reparar el daño grave en un caso concreto. Dado que Corea no examinó en absoluto la cuestión de la necesidad, no dio paso alguno para refutar la citada presunción.

b) *Los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas*

4.616 Con miras a determinar "los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas", que son los que Corea debería haber utilizado para fijar el nivel del contingente, es necesario abordar las cuestiones siguientes: i) la fecha a partir de la cual se calculan los tres años, ii) la disponibilidad de estadísticas sobre esos tres años y iii) la representatividad de esos datos.

1) *Fecha de partida*

4.617 Por lo que respecta a la fecha pertinente para decidir cuáles son las estadísticas disponibles sobre los tres últimos años con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el sentido corriente de la disposición indica ya con claridad que es el momento en que se ha adoptado la decisión de tomar una medida en forma de contingente y va a decidirse el nivel de éste. El contexto de la segunda oración del párrafo 1 del artículo 5 refuerza esa interpretación. De hecho, la primera oración del párrafo 1 del artículo 5 deja en claro qué disposición se refiere al momento en que un Miembro "aplica" medidas de salvaguardia. El informe del Órgano de Apelación en el caso *Estados Unidos - Ropa interior* disipa toda duda acerca del significado de ese término, al señalar que la palabra "aplicar", cuando se utiliza, como aquí se hace, con respecto a una medida estatal -ya sea una ley o una reglamentación administrativa- significa, en su acepción ordinaria, poner en funcionamiento la medida en cuestión.²⁹⁹ Así pues, las Comunidades Europeas sostienen que el punto de partida para la determinación de "los tres últimos años" es el momento en que se tomó la medida en forma de contingente y se calculó la cuantía de éste. Por consiguiente, ese es el momento a partir del cual debe el país examinar retrospectivamente las tendencias de importación hasta encontrar tres años de datos representativos. La decisión definitiva de adoptar una medida de salvaguardia en forma de contingente fue adoptada por Corea el 7 de marzo de 1997.³⁰⁰

2) *Disponibilidad de datos referentes al pertinente período*

4.618 Las estadísticas de importaciones que tuvo en cuenta la CCEC para determinar el nivel adecuado de la restricción cuantitativa se refieren al período de julio de 1993 a junio de 1996.³⁰¹ Si bien es indudable que, en el sentido del párrafo 1 del artículo 5, "se disponía" de datos relativos al citado período cuando se fijó el nivel de la restricción cuantitativa, falta por aclarar si se disponía

²⁹⁹ *Id.*, página 8.

³⁰⁰ Véase OMC documento G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1, 1º de abril de 1997, página 1 (Prueba documental CE-10).

³⁰¹ Véase Prueba documental CE-8.

también de información más reciente. A ese respecto, las Comunidades Europeas alegan que, como puede verse claramente en el Anuario Estadístico de Comercio Exterior de Corea para 1996³⁰², las autoridades de Corea disponían de datos relativos a la totalidad del año 1996 antes de que fuese calculado definitivamente el nivel del contingente, y esos datos debían, por lo tanto, haber servido de base para el cálculo de dicho nivel.

3) Representatividad

4.619 Las Comunidades Europeas alegan que Corea no atendió en absoluto, ni expresa ni implícitamente, a la cuestión de si las estadísticas en que se apoyaba para fijar el nivel del contingente eran, efectivamente, "representativas". El sentido corriente del término y su contexto dejan en claro que "representativos" se refiere a las tendencias de las importaciones. El propósito es evitar que se incluyan períodos de anormalidad de las corrientes comerciales. Sin embargo, no figura en ninguna de las notificaciones de Corea a la OMC una evaluación de la calidad de los datos que se utilizaron.

4.620 Las Comunidades Europeas sostienen, además, que, si se hubiese llevado a cabo la referida evaluación, ésta hubiera dado lugar a que fuesen eliminados los datos relativos al segundo semestre de 1993, por no ser "representativos" en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como se indica en la lista de concesiones de Corea, las importaciones de productos de la partida 1901.90.2000 ("preparaciones alimenticias") en Corea estaban sometidas todavía en ese período a restricciones por motivos de balanza de pagos.³⁰³ Por consiguiente, aunque se hubiesen reducido al 40 por ciento las pertinentes tasas arancelarias a partir del comienzo de 1993, esas importaciones no tuvieron lugar en condiciones que las hagan "representativas". Es esa una razón más para llegar a la conclusión de que Corea debía haber basado su contingente en el período de enero de 1994 a diciembre de 1996. Habida cuenta de lo que se deja expuesto, las Comunidades Europeas juzgan que Corea basó su cálculo del nivel del contingente en datos que no se referían a los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponía de datos, en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.621 Respondiendo a una pregunta del Grupo Especial³⁰⁴, las **Comunidades Europeas** ampliaron la explicación de su argumentación en términos del artículo 5.

4.622 En la primera y segunda de las oraciones del párrafo 1 del artículo 5 figuran obligaciones complementarias que todos tienen que respetar. La primera y la tercera de las oraciones de dicho párrafo se aplican, por su tenor, a todas las medidas de salvaguardia. La segunda oración entraña una obligación adicional que se aplica únicamente a las restricciones cuantitativas.

³⁰² Véase Prueba documental CE-20.

³⁰³ Véase Prueba documental CE-17.

³⁰⁴ El Grupo Especial recuerda que la pregunta fue la siguiente: "Si se establece un contingente sobre la base del nivel de las importaciones de los tres años representativos, ¿sigue recayendo sobre el país importador la obligación de probar que dicho nivel era necesario? Dicho de otro modo, ¿constituye el nivel establecido con arreglo a los tres años representativos un contingente mínimo, cuyo nivel requiere todavía prueba de que es 'necesario'? Se agradecería que fuese objeto de comentario y desarrollo la relación entre la primera y la segunda oración del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias."

4.623 También en respuesta a una pregunta del Grupo Especial³⁰⁵ las **Comunidades Europeas** argumentaron además como seguidamente se indica:

4.624 La segunda oración del párrafo 1 del artículo 5 entraña una obligación adicional por lo que respecta a las restricciones cuantitativas. Cuando no exista un período de tres años representativos, el Miembro debe basar su medida en el nivel necesario "para prevenir o reparar el daño grave", con arreglo a la segunda parte de dicha oración. La regla de la primera parte puede seguir siendo pertinente como orientación.

b) Respuesta de Corea

4.625 **Corea** responde a los argumentos de las Comunidades Europeas como seguidamente se indica:

4.626 Corea tomó como base para el nivel de su contingente el promedio de las importaciones realizadas en los tres años que van de julio de 1993 a junio de 1996. Era de prever que, a partir de esa fecha, aumentasen de forma inusitada las importaciones de PLDP, puesto que los exportadores extranjeros y sus clientes coreanos aumentan el volumen de las importaciones cuando creen que se avecina una medida de salvaguardia. De hecho, la utilización de tres años "representativos" tuvo por objeto impedir que los exportadores extranjeros manipulasen los niveles del contingente inundando el mercado con importaciones inmediatamente antes de la decisión de imponer una medida de salvaguardia. Corea estimó, por lo tanto, que el segundo semestre de 1996 no era "representativo", y no incluyó las importaciones de ese período en su cálculo del nivel del contingente. Corea juzgó que los niveles de contingente elegidos eran los más adecuados para alcanzar los "objetivos" que se indican en el párrafo 1 del artículo 5, esto es, los de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste de la rama de producción nacional de Corea.³⁰⁶

4.627 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial³⁰⁷, **Corea** amplió la explicación de su argumentación en términos del artículo 5 como seguidamente se indica:

4.628 A juicio de Corea, las dos primeras oraciones del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias no imponen a los Miembros una obligación general de demostrar que el nivel específico del contingente que hayan decidido establecer como medida de salvaguardia sea necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Tal obligación solamente nace cuando el nivel de dicho contingente es inferior al promedio de las importaciones realizadas durante los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas. Según se desprende con claridad de la redacción de la segunda oración del párrafo 1 del artículo 5, los Miembros tienen que

³⁰⁵ El Grupo Especial recuerda que la pregunta fue la siguiente: "Si no existe tal período de tres años representativos, por haber sido objeto de restricciones (compatibles o no con el GATT/OMC) los productos sometidos a investigación, ¿cómo debe proceder el país importador para determinar el nivel necesario del contingente?"

³⁰⁶ Véase Prueba documental Corea-8, donde solamente uno de los siete integrantes de la CCEC juzgó que la medida más adecuada para hacer frente al daño grave causado por el aumento de las importaciones sería un contingente arancelario.

³⁰⁷ El Grupo Especial recuerda que la pregunta fue la siguiente: "Si se establece un contingente sobre la base del nivel de las importaciones de los tres años representativos, ¿sigue recayendo sobre el país importador la obligación de probar que dicho nivel era necesario? Dicho de otro modo, ¿constituye el nivel establecido con arreglo a los tres años representativos un contingente mínimo, cuyo nivel requiere todavía prueba de que es 'necesario'? Se agradecería que fuese objeto de comentario y desarrollo la relación entre la primera y la segunda oración del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias."

justificar el nivel del contingente tan sólo cuando aquél sea diferente (es decir, más bajo) que el promedio de las importaciones realizadas durante los tres últimos años representativos.

4.629 La primera cláusula del párrafo 1 del artículo 5 no impone obligación alguna, sino que se limita a formular un principio básico en cuanto a la aplicación de medidas de salvaguardia. Ese principio básico es el de que los Miembros deben aplicar medidas de salvaguardia tan sólo en la medida necesaria para lograr los objetivos de dichas medidas (es decir, los de prevenir y reparar el daño grave y facilitar el reajuste). Tal principio básico es de aplicación general, tanto si la medida de salvaguardia que se impone es un arancel como si es un contingente arancelario o un contingente. No cabe interpretar la primera cláusula del párrafo 1 del artículo 5 en el sentido de que impone al Miembro la obligación de demostrar que un determinado nivel del arancel o del contingente es el necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. En el párrafo 1 del artículo 5 no se determinan criterios objetivos que puedan emplearse para calcular el nivel de arancel, contingente arancelario o contingente que "repararía" el daño grave o "facilitaría el ajuste" en las circunstancias únicas en que se encuentra un determinado sector.

4.630 La segunda oración del párrafo 1 del artículo 5 se aplica únicamente cuando el Miembro impone una medida de salvaguardia en forma de contingente. Con objeto de dar una útil orientación a los Miembros, en la redacción de dicha oración se estableció un nivel mínimo del contingente que se estimaría necesario para el logro de los objetivos de la imposición de una medida de salvaguardia. Se fijó dicho nivel en el promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas. Mientras el contingente se fije a ese nivel o a un nivel superior, los Miembros no tienen que probar que ese nivel es el necesario. No se trata, sin embargo, de un nivel mínimo estricto del contingente, ya que la segunda oración del párrafo 1 del artículo 5 permite que el Miembro fije un nivel de contingente inferior al promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos, siempre que dé una justificación clara de la necesidad de ese nivel reducido. Si un Miembro decide imponer un contingente que no esté por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos, no se le exige que aduzca ninguna explicación o justificación de la necesidad de ese nivel del contingente.

4.631 Por lo que respecta a las medidas de salvaguardia con base arancelaria, el párrafo 1 del artículo 5 no obliga a los Miembros a facilitar ninguna explicación o justificación del nivel de tales medidas. No corresponde a Corea hacer conjeturas acerca de por qué los redactores estimaron que era necesario un nivel de referencia para los contingentes, pero no para las medidas con base arancelaria. Como quiera que sea, el que la segunda oración del párrafo 1 del artículo 5 se refiera solamente a los contingentes no puede significar otra cosa sino que no hace falta demostrar que el nivel de una medida con base arancelaria es el necesario para lograr los objetivos que se persiguen. A juicio de Corea, la obligación de justificar el nivel de la medida de salvaguardia solamente existe cuando la medida consiste en un contingente y éste se fija en un nivel inferior al promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas.

4.632 En el presente caso, Corea determinó que la aplicación de una medida de salvaguardia era necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste, porque "al tiempo que se determinó que la rama de producción nacional había venido sufriendo daño grave causado por el aumento de las importaciones, ese daño no había sido mitigado ni siquiera por los continuos esfuerzos de las autoridades competentes y del peticionario. A ese respecto, se acordó que debían adoptarse las adecuadas medidas de alivio para resolver el problema".³⁰⁸ Guiándose por la segunda oración del párrafo 1 del artículo 5, Corea desechó las alternativas sugeridas por el peticionario y recomendó un

³⁰⁸ Véase Prueba documental Corea-8, 3.

contingente cuyo nivel se basase en los tres últimos años representativos sobre los cuales se dispusiese de estadísticas.³⁰⁹

4.633 Respondiendo a otra pregunta del Grupo Especial³¹⁰ **Corea** argumentó también como sigue:

4.634 A juicio de Corea, el párrafo 1 del artículo 5 no impone a los Miembros la obligación de demostrar que un determinado nivel de contingente (o de contingente arancelario) es el necesario o que constituye el medio más adecuado para reparar el daño y facilitar el reajuste. Es importante, a ese respecto, distinguir entre las dos cuestiones siguientes: i) si un determinado tipo de medida de salvaguardia (es decir, arancel, contingente arancelario o contingente) es el medio más adecuado para lograr los objetivos que se persiguen, y ii) si el nivel del arancel, contingente arancelario o contingente que se impone (como medida más adecuada) es el necesario para lograr esos objetivos. Es preciso, a este respecto, tener en cuenta la primera y la tercera de las oraciones del párrafo 1 del artículo 5. En la primera oración se expone el principio básico de que sólo se aplicarán medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. En la tercera oración del párrafo 1 del artículo 5 se prescribe que no hay obligación de demostrar que un arancel (o un contingente arancelario) es la medida más adecuada para lograr los referidos objetivos, ni de demostrar que el nivel del arancel (o del contingente arancelario) es el necesario o adecuado para lograrlos.

4.635 En el presente caso, es digno de nota que los integrantes de la CCEC examinaron las medidas de alivio solicitadas por el peticionario, que comprendían:

la reclasificación del trato arancelario de las PLDP de manera que figurasen en la misma categoría de productos sujetos a derechos que la leche en polvo desnatada o entera;

el aumento, durante cuatro años, de los derechos de aduanas aplicables a las PLDP hasta el nivel de los aplicables a la leche en polvo; y

la restricción del volumen de las importaciones a 10.000 toneladas al año, durante cuatro años.³¹¹

4.636 Las Comunidades Europeas manifestaron que:

antes de recomendar las medidas de alivio, los integrantes de la CCEC convinieron en que debía someterse a minucioso examen previo cada una de esas medidas de alivio por lo que respecta a sus repercusiones en el sector lechero nacional, la economía nacional y el comercio bilateral y multilateral. La CCEC examinó, a ese respecto, la información investigada por la OAI, los pertinentes artículos de la normativa multilateral, las opiniones de las autoridades interesadas y las medidas de alivio estipuladas en la Ley de Comercio Exterior y en el Decreto de Aplicación de dicha

³⁰⁹ *Id.*

³¹⁰ El Grupo Especial recuerda que la pregunta fue la siguiente: "¿Creen que, con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el país importador tiene que demostrar que la medida de salvaguardia en forma de contingente (o de contingente arancelario) es necesaria y constituye el medio más adecuado para reparar el daño y facilitar el ajuste? ¿Tienen que demostrar que el nivel del contingente (o del contingente arancelario) es el adecuado?"

³¹¹ Véase Prueba documental Corea-8, 3.

Ley. Partiendo de todos esos exámenes, la CCEC estudió la petición de medidas de alivio formulada por el peticionario.³¹²

Corea examinó también la cuestión de si sería más adecuado un contingente arancelario, así como la de cuál sería la duración adecuada de la aplicación de la medida.³¹³ Sobre la base de su examen, la CCEC recomendó que la duración adecuada de la medida fuese de cuatro años, y que la medida debía adoptar la forma de una restricción cuantitativa cuya cuantía no excediese del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se dispusiese de estadísticas.³¹⁴

4.637 En otra respuesta a una pregunta del Grupo Especial, **Corea** amplió la aclaración de sus argumentos por lo que respecta al período de tres años "representativos" para efectos del párrafo 1 del artículo 5, como seguidamente se indica:

4.638 Corea estima que cada uno de los tres años precedentes a la presentación de una petición de medidas de salvaguardia es, por regla general, representativo de los niveles de importación en que puede basarse una restricción contingentaria, a falta de justificación clara en otro sentido y aun cuando haya habido restricciones a la importación en algún año determinado. La naturaleza "representativa" de las importaciones para efectos del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias debe determinarse con referencia al nivel normal de las importaciones en el Miembro de que se trate, con independencia de cualesquiera "restricciones" que puedan estar vigentes entonces. Es de destacar que la palabra "representativos", en términos del párrafo 1 del artículo 5, no debe interpretarse como si quisiese decir "liberalizados por completo" o carentes de toda restricción, arancelaria o no arancelaria, que pueda afectar a las importaciones.

c) Argumentación adicional presentada por las Comunidades Europeas en la primera reunión del Grupo Especial con las partes

4.639 En la primera reunión del Grupo Especial con las partes, las **Comunidades Europeas** argumentaron también en términos del párrafo 1 del artículo 5, como sigue:

4.640 Las **Comunidades Europeas** señalaron que parte de los intentos de justificar la exclusión del segundo semestre de 1996 fue el decir que en ese período las importaciones habrían "aumentado anormalmente" anticipándose a la medida. Las **Comunidades Europeas** desearían recordar que en 1996 las importaciones registraron un aumento del 15 por ciento aproximadamente en comparación con las de 1995, aumento que parece mucho menos "anormal", esto es, más "representativo", que los aumentos de aproximadamente el 384 por ciento que tuvieron lugar de 1993 a 1994 y del 80 por ciento de 1994 a 1995. Las **Comunidades Europeas** desean recordar también que, como se demostró en la Prueba documental CE-20 y no fue negado por Corea, estaban disponibles los datos completos correspondientes a 1996 cuando se decidió definitivamente el contingente.

d) Argumentación adicional presentada por Corea en la primera reunión del Grupo Especial con las partes

4.641 En la primera reunión del Grupo Especial con las partes, **Corea** argumentó también a tenor del párrafo 1 del artículo 5, como sigue:

³¹² *Id.*, 3-4.

³¹³ *Id.*, 4-5 (véase la opinión minoritaria de Jeong Mun-Su).

³¹⁴ *Id.*, 4.

4.642 Corea no sólo cumplió plenamente las obligaciones dimanantes del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, sino que también hizo gala de su buena fe al ampliar la cuantía del contingente basándose para ello en las peticiones que hicieron durante las consultas las **Comunidades Europeas** y otros Miembros de la OMC. En su decisión del 2 de diciembre de 1996, los integrantes de la CCEC evaluaron las medidas adecuadas de alivio, y afirmaron que "antes de recomendar las medidas de alivio, los integrantes de la CCEC convinieron en que deberían examinarse de antemano y con detalle las repercusiones que cada una de esas medidas podría tener en la rama de producción nacional, la economía del país y el comercio bilateral y multilateral".³¹⁵ La CCEC enumeró después la información examinada por lo que respecta al alcance de las medidas de alivio propuestas. A continuación, la mayoría de los integrantes de la CCEC determinó que un contingente era la medida de alivio más adecuada, y uno de los integrantes ofreció una opinión minoritaria de que sería preferible un contingente arancelario.

4.643 Corea no comprende el argumento esgrimido por las Comunidades Europeas de que Corea no examinó si podría ser más adecuado otro tipo de medidas.³¹⁶ A juicio de Corea, las Comunidades Europeas están simplemente equivocadas.

4.644 El volumen del contingente se basó en el nivel promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los que en aquel entonces se disponía de estadísticas, de junio de 1993 a junio de 1996. Corea no quiso aumentar más el contingente incluyendo el resto de 1996 en las bases históricas que se utilizaron para calcularlo. Ese período no era representativo, puesto que cabe prever que los exportadores aumenten artificialmente el volumen de sus exportaciones en previsión de la medida de salvaguardia.

4.645 En las consultas que se celebraron en virtud del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las Comunidades Europeas hicieron objeciones al cálculo del nivel del contingente. Tras haber estudiado lo que inquietaba a las Comunidades Europeas, Corea, de buena fe y sin estar obligada a hacerlo, decidió elevar el nivel del contingente en casi 5.000 toneladas.

e) Argumentación de réplica formulada por las Comunidades Europeas

4.646 Las **Comunidades Europeas** presentaron los siguientes argumentos en su réplica:

4.647 A juicio de las Comunidades Europeas, en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias está incorporada una exigencia de "necesidad", exigencia que deberá cumplirse para que una medida sea autorizada en virtud de esa disposición. En la primera oración se establece una exigencia general de "necesidad". Además, se especifica esa exigencia en cuanto a la aplicación de medidas de salvaguardias en forma de restricciones cuantitativas en el sentido de que, en principio, no es (nunca) necesario un nivel de contingente por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres años representativos, a menos que se dé una justificación clara al respecto. Por supuesto, este principio no puede suponer de ninguna manera que todo lo que se ajuste a ese umbral tenga que ser automáticamente necesario.

4.648 Las Comunidades Europeas sostienen además que los años en los que se basó Corea para calcular el nivel del contingente que aplicó no fueron los "tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas". En el caso que se está discutiendo, ni Corea ha calculado el contingente de acuerdo con el umbral requerido ni, *a fortiori*, ha sido capaz de demostrar haberlo hecho.

³¹⁵ Véase Prueba documental Corea-8.

³¹⁶ *Id.*

4.649 La interpretación que cabe hacer del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en vista de su redacción, contexto y finalidad y de acuerdo con el principio de interpretación efectiva de los tratados, impone la siguiente conclusión: que cada una de las disposiciones fue redactada con su propio significado y deberá dársele su significado autónomo al ser interpretada. Por el contrario, al negar el carácter vinculante de la exigencia de necesidad, salvo dentro de límites muy estrictos, Corea está tratando de rebajar indebidamente el alcance de las obligaciones dimanantes de los Acuerdos de la OMC y, por consiguiente, los derechos que en virtud de ellos corresponden a las Comunidades Europeas. De ningún modo está permitida la disminución o modificación de los derechos y las obligaciones en el marco de la OMC.³¹⁷

i) *La necesidad es un requisito que se estipula en la primera oración del párrafo 1 del artículo 5 con respecto a toda medida de salvaguardia*

a) *Redacción*

4.650 Las Comunidades Europeas repiten que la expresión de "necesidad" es lenguaje vinculante, tanto en la primera oración como en la segunda del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Ambas oraciones imponen a los Miembros de la OMC que quieran adoptar medidas de salvaguardia la obligación de hacerlo sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, si bien la segunda es una especificación de la primera, sólo aplicable con respecto a un tipo de medida. Como indicó el Órgano de Apelación en el informe *Estados Unidos - Ropa interior*, lejos de sugerir un carácter no vinculante,

"el argumento jurídico [...] sobre la necesidad [...] parece basarse en la hipótesis de que no cabe al país importador ningún otro recurso".³¹⁸

4.651 Las Comunidades Europeas encuentran sorprendente que Corea esté haciendo uso de tácticas opuestas al tratar de restringir indebidamente sus obligaciones y los derechos de las Comunidades Europeas en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, como también lo hace por lo que respecta a las obligaciones dimanantes del artículo XIX del GATT. Cuando se trata del Artículo XIX, se juzga que el que no se repita el requisito de "evolución imprevista de las circunstancias" en el Acuerdo sobre Salvaguardias demuestra que fue revocado por este último. Cuando se trata del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, pese a que se habla de "necesaria" y "necesidad" en dos frases consecutivas del mismo artículo, Corea se permite negar el carácter vinculante de la palabra en la primera oración, pero encuentra inesperadamente que es vinculante en la segunda, aunque con ello se limite aún más el alcance de esa obligación más específica.

b) *Contexto*

4.652 Es forzoso llegar a la misma conclusión cuando se interpreta esa disposición en el contexto que le corresponde. En primer lugar, en la segunda oración del párrafo 1 del artículo 5 se vuelve a hablar de "necesidad", lo que constituye el "contexto" más inmediato de la primera oración. La repetición de un término que es vinculante en su sentido corriente confirma que el uso de ese término

³¹⁷ Véanse los párrafos 2 y 9 del artículo 3 del ESD, en los que se dispone respectivamente: "Las recomendaciones y resoluciones del OSD no pueden entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados" y "Las disposiciones del presente Entendimiento no perjudicarán el derecho de los Miembros de recabar una interpretación autorizada de las disposiciones de un acuerdo abarcado mediante decisiones adoptadas de conformidad con el Acuerdo sobre la OMC" (se ha añadido el subrayado).

³¹⁸ Véase el informe del Órgano de Apelación *Estados Unidos - Ropa interior*, 10 de febrero de 1997, WT/DS24/AB/R, página 21.

no es fortuito ni inexacto, y que representa en cambio una elección deliberada por parte de quien redacta. En segundo lugar, ese mismo término se utiliza una y otra vez en el sistema de la OMC -notablemente en disposiciones que se desvían del principio de liberalización que entrañan- con el mismo significado vinculante. El propio Artículo XIX se expresa en términos casi idénticos y autoriza las medidas de salvaguardia "en la medida y durante el tiempo que sean necesarias para prevenir o reparar ese perjuicio". Es más, en el artículo XX del GATT se autoriza a adoptar medidas si se consideran, por ejemplo "a) necesarias para proteger la moral pública" o "b) necesarias para proteger la salud de las personas".

4.653 La comparación con los demás Acuerdos de la OMC en los que se reglamentan las medidas de defensa comercial muestra también que, cuando en la redacción se ha querido ser facultativo en cuanto al nivel máximo permitido para una de esas medidas, se ha utilizado una redacción mucho menos contundente. El artículo 9 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (el Acuerdo Antidumping) dispone, por una parte, que la cuantía del derecho antidumping no excederá del margen de dumping establecido. Por otra parte, estipula además que:

"Es deseable que el establecimiento del derecho [de un derecho antidumping en los casos en que se han cumplido todos los requisitos para su establecimiento] sea facultativo y que el derecho sea inferior al margen si ese derecho inferior basta para eliminar el daño a la rama de producción nacional."

Esa disposición demuestra que en la redacción de ese Acuerdo de la OMC se ha escogido una redacción mucho más suave cuando se quiere expresar la falta de obligación. Demuestra también que hay diferencias entre el régimen adoptado para las medidas antidumping y el relativo a las medidas de salvaguardia, lo que es lógico, por otra parte, si se tiene en cuenta las diferentes situaciones -prácticas comerciales desleales, comercio leal- que las medidas antidumping y de salvaguardias se proponen respectivamente reparar.

c) *Finalidad*

4.654 La finalidad del requisito de "necesidad" es la de evitar que se abuse de medidas que se reconoce que "por su carácter o tenor entrañan limitaciones o restricciones y afectan tanto a los países Miembros y sus derechos y privilegios como a los particulares y sus actos".³¹⁹ A la luz de esa consideración, en el informe *Estados Unidos - Ropa interior* el Órgano de Apelación llegó a la conclusión de que a los Miembros importadores no se les deberían dar "mayores posibilidades de limitar la entrada en su territorio de mercancías respecto de cuya exportación no se hubiera alegado ni probado una práctica comercial desleal, como dumping, fraude o engaño en cuanto al origen de las mercancías"³²⁰ al poder aplicar una medida de salvaguardia que se salga de los rigurosos límites fijados en las disposiciones pertinentes de la OMC, si esa medida permitiría "excluir un número mayor de mercancías del territorio del Miembro importador".³²¹ Como ya se indicó, el objetivo del

³¹⁹ Véase el informe del Órgano de Apelación *Estados Unidos - Ropa interior*, 10 de febrero de 1997, WT/DS24/AB/R, página 16 (se añadió el subrayado).

³²⁰ *Id.*, página 17.

³²¹ *Id.*, página 17 (se añadió el subrayado).

Acuerdo sobre Salvaguardias es el de "aclarar y reforzar" y "restablecer el control multilateral" sobre las salvaguardias³²², y no el de ampliar la autorización para aplicarlas.

4.655 El que la medida de salvaguardia objeto de discusión no era "necesaria" para reparar un daño grave se deriva del hecho de que no hubo tal daño, y menos aún daño grave, como consecuencia de las importaciones de PLDP. Es más, dejando a un lado la cuestión de si un país está siempre obligado a poner en práctica un plan de ajuste estructural junto con una medida de salvaguardia, en este caso particular Corea reconoció haber puesto en práctica el Plan del Sector Lechero "para facilitar el ajuste adecuado en el sector lechero coreano", pero no demostró la necesidad de la medida para lograr ese objetivo de ajuste. No hubo ninguna mención del vínculo entre la medida y el objetivo de ajuste en el marco más amplio de las acciones que se emprendieron a ese respecto. Por lo tanto, las Comunidades Europeas repiten la conclusión a la que han llegado de que Corea no demostró que la medida adoptada fuese "necesaria", infringiendo con ello lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

ii) *El requisito de necesidad se ve reforzado en la segunda oración del párrafo 1 del artículo 5 por lo que respecta a las medidas de salvaguardia que se apliquen en forma de restricciones cuantitativas*

4.656 Como la propia Corea reconoce, a tenor de la segunda oración del párrafo 1 del artículo 5 se impone un requisito de necesidad por lo que respecta a las medidas de salvaguardia que se apliquen en forma de restricciones cuantitativas. Con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias se quiere claramente evitar que se establezca un contingente a un nivel sin relación alguna con las corrientes históricas de importaciones previas a esa imposición, lo que perturbaría en particular a los exportadores; dicho de otro modo, un contingente que proporcionaría a un país importador

"mayores posibilidades de limitar la entrada en su territorio de mercancías respecto de cuya exportación no se hubiera alegado ni probado una práctica comercial desleal, como dumping, fraude o engaño en cuanto al origen de las mercancías".³²³

4.657 La redacción, más prohibitoria que facultativa, de la disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias, limita en principio el nivel mínimo del contingente al promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos y establece la presunción de que por lo que se refiere a contingentes, ese nivel es la restricción máxima que podría justificarse como "necesaria" en el sentido que entraña el párrafo 1 del artículo 5: "esta medida no reducirá la cuantía de las importaciones por debajo del nivel de un período reciente". Sólo si el Miembro que se propone aplicar una medida de salvaguardia en forma de contingente puede demostrar que un nivel de contingente basado en esas estadísticas no basta para reparar el grave daño en un caso concreto podrá imponerse un contingente menor, y aun así sólo si se ofrece una "justificación clara". Por consiguiente, la segunda oración del párrafo 1 del artículo 5 entraña un requisito intensificado de necesidad que se aplica cuando los Miembros quieren imponer una medida de salvaguardia en forma de restricción cuantitativa.

4.658 El que en principio no sea (nunca) "necesario" un nivel de contingente por debajo de los tres años representativos no supone de ningún modo, sino más bien lo contrario, que todo contingente que cumpla con ese umbral sea automáticamente "necesario" y esté autorizado. Ello se debe, en primer

³²²Véase el antepenúltimo párrafo del Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias, en el cual los Miembros "[reconocen] la importancia del reajuste estructural y la necesidad de potenciar la competencia en los mercados internacionales en lugar de limitarla".

³²³ Véase el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Ropa interior*, del 10 de febrero de 1997, WT/DS24/AB/R, página 18.

lugar, a que la primera oración del párrafo 1 del artículo 5, que es vinculante, tiene alcance general (esto es, se aplica a todas las medidas). Se debe también, en segundo lugar, a que si pudiese aceptarse que un contingente aplicado de acuerdo con el límite de los tres años es "automáticamente" necesario sin que haya que demostrarlo (como sugirió Corea), se llegaría al absurdo y poco razonable resultado de que habrá que demostrar la "necesidad" con respecto a una medida arancelaria, o a cualquier otra medida que no sea un contingente, y no con respecto a un contingente. Claro está que Corea puede llegar a esta conclusión poco razonable y falsa porque parte de una premisa equivocada (esto es, que la primera frase no impone ninguna obligación a los Miembros de la OMC).

iii) *Corea ha impuesto una restricción cuantitativa a un nivel por debajo del promedio establecido en la segunda oración del párrafo 1 del artículo 5, sin "justificación clara"*

4.659 Las Comunidades Europeas sostienen que los "tres últimos años sobre los cuales se disponga de estadísticas" habrán de determinarse en relación con el momento en que se impone la medida cuantitativa. Dado que el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias reglamenta la "aplicación" de las medidas de salvaguardia, esto es, el momento en que se adoptan esas medidas, cabe juzgar que ese momento es el adecuado para determinar en retrospectiva los tres años pertinentes. Es más, en esa frase se usa el término "período reciente" en conexión con la referencia a la imposición de la medida. Es lógico, por otra parte, que el cálculo del nivel de una medida siga a la decisión de adoptar esa medida.

4.660 Por el contrario, no hay ninguna referencia, en la segunda oración del párrafo 1 del artículo 5, a cuándo se iniciará el procedimiento. No cabe duda de que referirse a ese momento daría pie a que el país importador eligiese intencionadamente la fecha de inicio de una investigación. En cuanto a las estadísticas disponibles, se disponía en febrero de 1997 de todos los datos correspondientes a 1996, hecho que se prueba en la Prueba documental CE-20 y que Corea no ha cuestionado.

4.661 En cuanto a si las estadísticas son representativas, no cabía excluir las importaciones del segundo semestre de 1996 basándose en que no eran representativas, ni tampoco, desde luego, basándose en el criterio invocado por Corea, puesto que no hay "manipulación" por parte de los exportadores en el sentido que Corea da a ese término (un alza enorme, o "anormal" en las importaciones). El aumento que hubo en las importaciones de 1995 a 1996 fue menor que el que hubo de 1994 a 1995, pese a lo cual Corea no tuvo inconveniente en juzgar "representativos" tanto 1994 como 1995.

4.662 En todo caso, Corea tuvo en cuenta estadísticas relativas a un período (junio de 1996) posterior al comienzo de la investigación³²⁴, y ello contradice el criterio que propone ahora. Los posibles intentos de los exportadores de aumentar las exportaciones antes de que se adopten las medidas de salvaguardia, o se presume que se materializarán con el comienzo de la medida, o que no. Es más, en el informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Ropa interior*, tras haberse referido al carácter vinculante implícito en la palabra "necesidad" como una falta de opciones para el país importador, se llegó a la conclusión de que la necesidad de prevenir o de hacer frente a una "oleada de importaciones", invocada por los Estados Unidos para justificar la aplicación retroactiva de la medida, podría haberse resuelto mediante otro tipo de medidas aplicables a esa restricción

³²⁴ Véase OMC documento G/SG/N/6/KOR/2, 1º de julio de 1996 (Prueba documental CE-1).

complementaria, adoptando, por ejemplo, medidas de urgencia. Las Comunidades Europeas señalan que pueden utilizarse igualmente medidas análogas en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias.³²⁵

4.663 Las Comunidades Europeas sostienen que los datos completos correspondientes a 1996 eran más "representativos"³²⁶ que los del segundo semestre de 1993, en los que se basó Corea, y señalan que no hay ni rastros de una explicación sobre la cuestión de la representatividad en la notificación del 7 de marzo de 1997, en virtud de la cual Corea adoptó finalmente la medida de salvaguardia que es objeto de la presente diferencia.³²⁷ Así pues, incluso por lo que se refiere a la representatividad de los datos utilizados para calcular el contingente, la medida adoptada por Corea no cumplió los requisitos estipulados en el párrafo 1 del artículo 5 y debería juzgarse que los infringe.

iv) *Corea no ha demostrado que las medidas fuesen las "más adecuadas" para el logro de los objetivos que se proponían*

4.664 Por lo que respecta a si la medida elegida fue "adecuada", a juicio de las Comunidades Europeas Corea alcanza la reducción última de sus obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 5 al negar el carácter vinculante de este requisito sin ningún razonamiento. Al mismo tiempo, Corea se remite de nuevo al Informe de la OAI en apoyo de la posición que adopta. Las Comunidades Europeas sostienen que el Informe de la OAI no constituye una fuente adecuada de información para evaluar el cumplimiento de Corea con las obligaciones dimanantes del artículo XIX del GATT y del Acuerdo sobre Salvaguardias. En conexión con este requisito concreto desean añadir que, al igual que ocurre con los otros requisitos estipulados en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no hay ninguna explicación en cuanto a la elección de Corea de imponer una medida cuantitativa en el único documento que hubo tras la notificación del 1º de abril al Comité de Salvaguardias, y en virtud del cual Corea definitivamente impuso la medida. Como Corea cambió el período de referencia para calcular el contingente con respecto a lo que había anunciado en enero de 1997, y no se remitió a ningún otro documento como posible fuente de explicación en la notificación, no llegó a un razonamiento definitivo a ese respecto. Ello confirma aún más que esta medida es incompatible con los requisitos que se estipulan en el párrafo 1 del artículo 5. Las Comunidades Europeas creen que no basta que las autoridades investigadoras tomen nota de la argumentación y lleguen a una conclusión. Deberán manifestar las razones para ello. En particular, no es suficiente ni legítimo examinar sólo las medidas solicitadas por un peticionario para cumplir el requisito de elegir "las medidas más adecuadas" de conformidad con lo dispuesto en la tercera oración del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Ello supone debilitar indebidamente ese

³²⁵ Véase el artículo 6 del Acuerdo, que dice: "En circunstancias críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable, un Miembro podrá adoptar una medida de salvaguardia provisional en virtud de una determinación preliminar de la existencia de pruebas claras de que el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave". Cabe señalar que el párrafo 11 del artículo 6 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido está redactado de modo casi análogo: "11. En circunstancias muy excepcionales y críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable, podrán adoptarse provisionalmente medidas [de salvaguardia] con arreglo al párrafo 10, a condición de que no más de cinco días hábiles después de adoptarse se presenten al OST la solicitud de consultas y la notificación."

³²⁶ Las Comunidades Europeas están de acuerdo con la respuesta de Corea a una pregunta del Grupo Especial, de que no hay por qué entender que "representativo" significa "plenamente liberalizado", y que significa más bien "no anormal". Por ejemplo, los derechos de aduanas que son resultado de consolidaciones no constituyen restricciones "extraordinarias" en el sistema de la OMC, por lo cual parece estar claro que el que se hallen presentes no niega representatividad a un período determinado. En cambio las medidas adoptadas por motivos de balanza de pagos son claramente medidas excepcionales y cabe la posibilidad de que tengan unas repercusiones más inciertas.

³²⁷ Véase Prueba documental CE-9, correspondiente a Prueba documental Corea-9.

requisito y dejaría la decisión en manos del mismísimo sector que solicita protección en forma de salvaguardia.

f) Argumentación de réplica formulada por Corea

4.665 **Corea** formula los siguientes argumentos de réplica:

4.666 El Informe de la OAI concluyó con una sección sobre recursos. En esa sección, tras la plena exposición de las disposiciones de los artículos 8 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se afirmó lo siguiente:

"A la luz de las relaciones comerciales, si se restringen las importaciones mediante un aumento del tipo arancelario o de una restricción cuantitativa, los Estados miembro de la UE, Australia y Nueva Zelandia, que figuran entre los principales países exportadores, podrían protestar. Es aconsejable, por tanto, que antes de adoptar una medida de salvaguardia se celebren consultas bilaterales con los principales países exportadores.

Tras llegar a una determinación sobre el daño a la rama de producción nacional, la CCEC deberá notificar al Comité de Salvaguardias de la OMC dicha determinación.

Por otra parte, el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC estipula que si se adopta una medida de salvaguardia como resultado de un aumento en términos absolutos de las importaciones, tal como ocurre en esta investigación, los Miembros interesados no pueden adoptar medidas de retorsión hasta tres años después de la fecha en que entró en vigor la medida."³²⁸

4.667 Los integrantes de la CCEC examinaron a continuación y rechazaron las medidas de alivio solicitadas por el peticionario. Al rechazar las opciones sugeridas por el peticionario y recomendar en lugar de ello al Ministerio de Agricultura y Silvicultura un contingente basado en los tres últimos años más representativos sobre los cuales se dispusiese de estadísticas³²⁹, la CCEC indicó que:

"antes de recomendar las medidas de alivio, los integrantes de la CCEC convinieron en que debía someterse a minucioso examen previo cada una de esas medidas de alivio por lo que respecta a sus repercusiones en el sector lechero nacional, la economía nacional y el comercio bilateral o multilateral. La CCEC examinó, a ese respecto, la información investigada por la OAI, los pertinentes artículos de la normativa multilateral, las opiniones de las autoridades interesadas, y las medidas de alivio estipuladas en la Ley de Comercio Exterior y el Decreto de Aplicación de dicha Ley. Partiendo de todos esos exámenes, la CCEC estudió la solicitud de medidas de alivio formulada por el peticionario".³³⁰

4.668 Las autoridades de Corea examinaron también la cuestión de si sería más adecuado establecer un contingente arancelario y cuál sería la duración adecuada para la aplicación de la medida.³³¹

³²⁸ Informe de la OAI, 74.

³²⁹ *Id.*

³³⁰ *Id.*, 3-4.

³³¹ *Id.*, 4-5.

Basándose en este examen, la CCEC recomendó que la duración de la medida fuese de cuatro años y que la medida adoptase la forma de una restricción cuantitativa en una cuantía que no sobrepasase el promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se dispusiese de estadísticas.³³²

4.669 En la primera notificación de Corea, que se refería a la índole de la medida de salvaguardia, se fijaron las siguientes cuantías³³³:

Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
15.595 toneladas	16.483,9 toneladas	17.372,8 toneladas	18.261,7 toneladas

Tras las consultas previas que se celebraron en Ginebra el 4 y el 5 de febrero de 1997 entre Corea por una parte y las Comunidades Europeas, Australia y Nueva Zelandia por la otra, Corea decidió aumentar el nivel del contingente como un acto de buena fe con el que se trataba de proporcionar algunas concesiones a los interlocutores comerciales del país. En la notificación final que hizo a tenor del apartado c) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias³³⁴, Corea estableció las siguientes cuantías con respecto al contingente:

Marzo 7 1997- febrero 1998	Marzo 1998- febrero 1999	Marzo 1999- febrero 2000	Marzo 2000- febrero 2001
20.521 toneladas	21.691 toneladas	22.927 toneladas	24.234 toneladas

Esto representa un promedio de aumento de más de 5.000 toneladas en el nivel del contingente en cada uno de los cuatro años de duración de la medida de salvaguardia, y un total de 21.659 toneladas más de importaciones que las que se propusieron al principio de conformidad con las disposiciones del artículo 5.

4.670 Corea recordó las respuestas que había dado a las preguntas formuladas por el Grupo Especial en cuanto a la índole de la medida de salvaguardia y al nivel del contingente si se escogía un contingente, respuestas que figuran en los párrafos 4.634 y 4.628.

4.671 A juicio de Corea, siempre que el nivel del contingente fuese equivalente al promedio de la cuantía de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se dispusiese de estadísticas o no estuviese por debajo de ese promedio, no era preciso que las autoridades coreanas demostrasen que la índole de la medida, o el nivel a que se aplicase, eran "necesarias".

g) Argumentación adicional presentada por las Comunidades Europeas en la segunda reunión del Grupo Especial con las partes

4.672 En la segunda reunión del Grupo Especial con las partes, las **Comunidades Europeas** presentaron más argumentos a tenor de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 5, como sigue:

³³² *Id.*, 4.

³³³ G/SG/N/10/KOR/1 (27 de enero de 1997).

³³⁴ G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1 (1º de abril de 1997), sección 2.

- i) *Tanto la primera como la segunda oración del apartado 1 del artículo 5 imponen obligaciones a los Miembros, si se tiene en cuenta el modo en que están redactadas, el contexto en que se hallan y el objetivo y la finalidad que se proponen*

4.673 Las Comunidades Europeas alegan que Corea no ha facilitado ninguna explicación en cuanto a la interpretación que ofreció de que la primera oración del apartado 1 del artículo 5 no tiene carácter vinculante, salvo para manifestar que la primera oración no contiene "criterios objetivos que puedan ser utilizados para calcular el nivel del arancel, del contingente arancelario o del contingente que sería preciso para 'reparar' el daño grave o 'facilitar el reajuste'". No es fácil adivinar de dónde puede provenir este criterio que utiliza Corea para decidir si los términos en que está redactada la primera oración son vinculantes o no. En todo caso, en la primera oración del párrafo 1 del artículo 5 también se hace referencia al daño y al reajuste, y por esa razón se establece un umbral para determinar el nivel de la protección que se permitirá. Además, existen algunas otras "cláusulas de necesidad" tanto en el GATT como en otros Acuerdos de la OMC. El carácter vinculante de esas cláusulas no se pone en tela de juicio ni siquiera cuando faltan criterios precisos u objetivos que puedan utilizarse para calcular el nivel de los aranceles, como sostiene Corea.

4.674 Las Comunidades Europeas recordaron la argumentación que presentaron y que figura en los párrafos 4.650 a 4.655 *supra*.

4.675 A juicio de las Comunidades Europeas, lo que Corea debería haber evaluado y no hizo, es si la medida elegida era verdaderamente necesaria. La única referencia que se hace a esta cuestión se encuentra en el fragmento de la Prueba documental Corea-8 ("Determinación por la Comisión de Comercio de Corea de imponer una medida de alivio", que es la recomendación de la CCEC al Ministerio de Agricultura en el sentido de imponer medidas de alivio) citado por Corea en respuesta a una pregunta del Grupo Especial: "si bien se determinó que la rama de producción nacional ha estado sufriendo daño grave a causa del aumento de las importaciones, el daño no se ha visto aliviado ni siquiera por los continuos intentos que en ese sentido realizaron las autoridades pertinentes y el peticionario. A esos efectos, se conviene en que deberían adoptarse las medidas de alivio adecuadas para resolver el problema".

4.676 Por lo que se refiere a la Prueba documental Corea-8 en particular, las Comunidades Europeas desean observar lo siguiente. En primer lugar, se trata de un documento de índole preparatoria y provisional, no de un documento final. No es definitivo, como lo demuestra el hecho de que en su día se cambiaron las medidas tras las consultas celebradas con otros Miembros de la OMC. En segundo lugar, no se trata de una decisión, sino simplemente de una recomendación que se hace a la autoridad a cargo de la decisión final, y en concreto al Ministerio de Agricultura y Silvicultura, de adoptar una medida de salvaguardia determinada. Si se examina el contenido de la Prueba documental Corea-8 puede observarse que se limita a llegar a una conclusión en cuanto a la necesidad de adoptar una medida y de ningún modo demuestra la necesidad de ello. No está claro, por ejemplo, qué iniciativas se tomaron para tratar de resolver los problemas de alguna otra manera.

- ii) *La segunda oración del párrafo 1 del artículo 5 impone una obligación específica con respecto a las medidas cuantitativas*

4.677 Los tres años elegidos por Corea no son los últimos sobre lo cuales se disponía de estadísticas: a partir de febrero de 1997, se publicaron todos los datos estadísticos correspondientes a las importaciones realizadas en 1996 en el Anuario Estadístico de Comercio Exterior de Corea (Prueba documental CE-20). Es de suponer que las autoridades coreanas dispondrían de esos datos estadísticos en calidad de información interna antes incluso de que se publicasen. En todo caso, las Comunidades Europeas desean recordar que fue precisamente en febrero de 1997 cuando se llevó a cabo un nuevo cálculo del nivel del contingente, tras las consultas de carácter bilateral que se celebraron a tenor de lo estipulado en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.678 Los datos utilizados por Corea fueron menos representativos porque comprendían un período en el que el producto en cuestión se hallaba sujeto a restricciones a la importación por motivos de balanza de pagos, lo que constituye una medida temporal y excepcional y no una restricción arancelaria normal. Por otra parte, los datos estadísticos sobre las importaciones correspondientes al segundo semestre de 1996 no se vieron afectados, como Corea alega, por los intentos de los exportadores de exportar en cantidades masivas anticipándose así a la imposición de la medida. Es más, el aumento de las importaciones fue menor de 1995 a 1996 que el ocurrido, por ejemplo, entre 1994 y 1995, años cuyas estadísticas Corea no tuvo problema alguno en admitir como representativas.

iii) *La tercera oración del párrafo 1 del artículo 5 estipula que se elijan las "medidas más adecuadas"*

4.679 Las Comunidades Europeas señalan que Corea, si bien se remite ampliamente al Informe de la OAI, que a juicio de las Comunidades Europeas no representa la posición final de Corea sobre las medidas, informa de que las autoridades coreanas examinaron determinada cantidad de información y determinadas fuentes de información (concretamente, la información investigada por la OAI, instrumentos de reglamentación multilateral, opiniones de autoridades a cargo del asunto, medidas mencionadas en la legislación interna) cuando decidieron que se adoptase la medida, y que llegaron a una conclusión de una manera determinada. Las Comunidades Europeas creen que no basta que las autoridades tomen nota de la argumentación y lleguen a una conclusión. Es preciso que den razones para ello. En particular, no es suficiente ni legítimo examinar sólo las medidas solicitadas por un peticionario para cumplir el requisito de elegir las "medidas más adecuadas", de conformidad con lo dispuesto en la tercera oración del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Ello supone debilitar indebidamente ese requisito y dejaría la decisión en manos del mismísimo sector que solicita protección en forma de salvaguardia.

h) Argumentación adicional presentada por Corea en la segunda reunión del Grupo Especial con las partes

4.680 En la segunda reunión del Grupo Especial con las partes, **Corea** argumentó también invocando el párrafo 1 del artículo 5, como sigue:

4.681 Corea opina que a tenor del párrafo 1 del artículo 5 hay un requisito de que la autoridad investigadora investigue si un contingente o alguna otra medida de salvaguardia constituye el método más adecuado de contrarrestar el grave daño causado por el aumento de las importaciones. En este caso, dicha obligación estuvo a cargo de los integrantes de la CCEC.³³⁵ En cuanto al nivel del contingente que se decida establecer, Corea reitera que, en virtud del párrafo 1 del artículo 5, si un Miembro desea imponer un contingente a un nivel equivalente al de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas, o a un nivel más elevado, no tendrá que justificar el nivel del contingente. En cambio, si un Miembro quisiese establecer un nivel más bajo, entonces, y sólo entonces, sí que sería preciso justificar el por qué de la necesidad de ese nivel más bajo.

4.682 Las Comunidades Europeas sugieren que Corea está tratando de: "reducir indebidamente el alcance de las obligaciones que le corresponden en virtud de los Acuerdos de la OMC y, por consiguiente, los derechos que en virtud de esos Acuerdos corresponden a las Comunidades Europeas". Para defender su posición, Corea tiene que replicar a las erróneas alegaciones de las Comunidades Europeas. Está implícito en la índole de todo desacuerdo que la afirmación de derechos que hace una de las partes afecta a las obligaciones de la otra parte o de las otras partes. No ayuda

³³⁵ Véase Prueba documental Corea-8.

para nada a la cuestión que las Comunidades Europeas aleguen que Corea quiere, al entablar una defensa, negar los derechos de las Comunidades Europeas.

4.683 Por último, Corea señala el razonamiento bastante sorprendente que utilizan las Comunidades Europeas cuando afirman lo siguiente:

"Que la medida de salvaguardia en cuestión no era "necesaria" para reparar el daño grave se prueba por el hecho de que no hubo tal daño, y ciertamente no un daño grave, como resultado de las importaciones de PLDP."

Las Comunidades Europeas parecen estar diciendo ni más ni menos que si resulta que hubo daño grave, entonces la medida de salvaguardia era necesaria. Dado que las autoridades coreanas determinaron que hubo daño grave, y fijaron el nivel del contingente al nivel de las importaciones realizadas en los tres últimos años más representativos sobre los cuales se disponía de estadísticas, o por encima de ese nivel, esa afirmación, bastante curiosa por cierto, es superflua.

I. RECLAMACIONES EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 12 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

a) Alegación de las Comunidades Europeas

4.684 Las **Comunidades Europeas** alegan que Corea infringió las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no cumplir las prescripciones en materia de notificaciones y no dar oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas. A continuación figuran los argumentos aducidos por las CE en apoyo de su alegación:

i) *Infracción de los párrafos 1 y 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias - Incumplimiento de las prescripciones en materia de notificación*

4.685 Con arreglo al párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias:

"Todo Miembro hará *inmediatamente* una notificación al Comité de Salvaguardias *cuando*:

- a) inicie un proceso de investigación relativo al daño grave o a la amenaza de daño grave y a los motivos del mismo;
- b) constate que existe daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones; y
- c) adopte la decisión de aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia." (Cursivas añadidas)

En el párrafo 2 del artículo 12 se establece además lo siguiente:

"Al hacer las notificaciones a que se refieren los apartados b) y c) del párrafo 1, el Miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia proporcionará al Comité de Salvaguardias *toda* la información pertinente, que *incluirá pruebas* del daño grave o la amenaza del daño grave causado por el aumento de las importaciones, la *descripción* precisa del producto de que se trate y de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva. en caso de prórroga de una medida, también se facilitarán pruebas de que la rama de producción de que se trate está en proceso de reajuste. El Consejo del Comercio de Mercancías o el Comité de

Salvaguardias podrán pedir la información adicional que consideren necesaria al Miembro que se proponga aplicar ... la medida." (Cursivas añadidas)

4.686 Las Comunidades Europeas manifiestan que, al no haber facilitado inmediatamente al Comité de Salvaguardias la información requerida en virtud de los párrafos 1 y 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, Corea infringió las obligaciones que le incumben en virtud de estas disposiciones. Asimismo, sostienen que Corea no cumplió su obligación relativa a la celebración de consultas conforme a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo mencionado. Además, consideran que la insuficiencia de la información facilitada en las notificaciones no se justificaba por los motivos de confidencialidad previstos en el párrafo 11 del artículo 12 de dicho Acuerdo.

4.687 Para demostrar esta alegación, las Comunidades Europeas se refirieron en primer lugar al significado y el objetivo generales de las obligaciones en materia de procedimiento previstas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y posteriormente analizaron los aspectos concretos relativos a las infracciones de las prescripciones en materia de notificación y consulta.

a) *Objetivo y significado de las obligaciones en materia de procedimiento con respecto a las medidas de salvaguardia*

4.688 Habida cuenta del carácter restrictivo de las medidas de salvaguardia, al incluirlas en el sistema de la OMC su utilización quedó sujeta a limitaciones para proteger los intereses de todas las partes. Esto reviste particular importancia cuando se trata de prescripciones en materia de procedimiento, como las obligaciones de notificación. En el Informe del Grupo Especial encargado del asunto *Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México*, al referirse al Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo Antidumping), se señaló que "una función fundamental de las prescripciones de notificación del Acuerdo Antidumping es garantizar que las partes interesadas, incluidos los Miembros, puedan adoptar las medidas que consideren apropiadas en defensa de sus intereses. El hecho de no efectuar oportunamente una notificación prescrita afecta a la capacidad de la parte interesada para adoptar esas medidas".³³⁶ Por consiguiente, ese Grupo Especial indicó con claridad que el hecho de que un Miembro no cumpliera esas prescripciones equivalía, de por sí, a una infracción de las obligaciones que le incumben en virtud del Acuerdo Antidumping. El Grupo Especial añadió que "del mero hecho de que el Acuerdo Antidumping no requiera ninguna acción tras la notificación ... no se desprende que no pueda adoptarse ninguna iniciativa útil tras una notificación oportuna, ni que el Miembro exportador no tenga, por consiguiente, interés en ser notificado oportunamente".³³⁷ Esto se aplica *a fortiori* a un caso como el planteado en la presente diferencia, en el que, como se mostrará más adelante, el Acuerdo establece la obligación de celebrar consultas después de la notificación y prevé que esas consultas deben basarse en la información notificada.

4.689 Las Comunidades Europeas también sostuvieron que era evidente que las prescripciones de los párrafos 1 y 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias en materia de notificación eran disposiciones autónomas y adicionales con respecto a las prescripciones en materia de transparencia establecidas en los artículos 3 y 4 de dicho Acuerdo en relación con los procedimientos nacionales de investigación. Esto se explica por una serie de consideraciones, con inclusión de la posibilidad de que los Miembros interesados soliciten la celebración de consultas sobre la base de esa información y del interés general de todos los Miembros de la OMC, y no únicamente de los Miembros que tengan un interés más directo en las actuaciones, en vigilar el cumplimiento del Acuerdo sobre Salvaguardias.

³³⁶ Véase, Informe del Grupo Especial encargado del asunto *Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México*, 19 de junio de 1998, WT/DS60/R, párrafo 7.42.

³³⁷ *Id.*, nota de pie de página 228.

Concretamente, en lo que respecta a las notificaciones previstas en los apartados b) y c) del párrafo 1 del artículo 12, el párrafo 3 de este mismo artículo indica con claridad que un objetivo específico consiste en dar a los Miembros interesados una oportunidad adecuada para que se celebren consultas. A fin de que los Miembros de la OMC puedan ejercer efectivamente estos derechos, es necesario que se comunique oficialmente en uno de los idiomas de trabajo de la OMC un nivel mínimo garantizado de información.³³⁸ Por consiguiente, el cumplimiento de las prescripciones del artículo 12 debe examinarse con independencia de las conclusiones a las que se llegue con respecto a las medidas y los documentos del procedimiento nacional.

b) Notificaciones en virtud de los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias

4.690 Las Comunidades Europeas consideran que Corea no ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, tanto en lo que respecta a la oportunidad como a la suficiencia de sus notificaciones.

4.691 En cuanto a la oportunidad, las Comunidades Europeas recuerdan que en la cláusula de encabezamiento del párrafo 1 del artículo 12 se hace especial hincapié en la necesidad de que las notificaciones han de ser oportunas. A este respecto, las Comunidades Europeas señalan que, en principio, al haber transcurrido 14 días (del 28 de mayo de 1996 al 11 de junio de 1996) entre la fecha de publicación de la decisión de iniciar una investigación y la fecha que figura en el documento de notificación pertinente, no es posible afirmar que se ha cumplido la prescripción de hacer "inmediatamente" una notificación "cuando" se inicie un proceso de investigación.³³⁹ Cabe extraer la misma conclusión en relación con la demora de 40 días (del 23 de octubre de 1996 al 2 de diciembre de 1996) entre la fecha de publicación de la constatación de la existencia de daño y la fecha que figura en el documento notificado al Comité de Salvaguardias.³⁴⁰

4.692 Las Comunidades Europeas admiten que tal vez también sea necesario interpretar las palabras "inmediatamente" y "cuando" a la luz del tipo y la cantidad de información que es preciso proporcionar y de los fines para los que ésta pueda utilizarse. Sin embargo, sostienen que, incluso teniendo esas consideraciones, las notificaciones de Corea no cumplieron la norma establecida en los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 12. La cantidad de información que se ha de proporcionar en esas notificaciones, relativa a etapas intermedias del proceso de investigación, es limitada, pero ni siquiera en ese caso Corea proporcionó toda la información requerida. Por consiguiente, las Comunidades Europeas llegan a la conclusión de que Corea no ha notificado "inmediatamente" información relativa a la iniciación del procedimiento de salvaguardia y a la constatación de la existencia de daño grave.

4.693 Con respecto al contenido de las notificaciones de Corea, las Comunidades Europeas observan que en la notificación relativa a la iniciación de la investigación³⁴¹ no se mencionaron las

³³⁸ De hecho, es evidente que, entre otras finalidades, las notificaciones tienen por objeto permitir que el Comité de Salvaguardias lleve a cabo el examen previsto expresamente en el apartado f) del párrafo 1 del artículo 13 del Acuerdo sobre Salvaguardias y en el párrafo 2 de este mismo artículo. A este respecto, cabe recordar que en el artículo 35 del Reglamento del Comité de Salvaguardias se establece que "los idiomas de trabajo [de este Comité] serán el español, el francés y el inglés".

³³⁹ Véase, documento de la OMC G/SG/N/6/KOR/2, 1º de julio de 1996 (Prueba documental CE-1).

³⁴⁰ Véase, documento de la OMC G/SG/N/8/KOR/1, 6 de diciembre de 1996 (Prueba documental CE-2).

³⁴¹ Véase, documento de la OMC G/SG/N/6/KOR/2, 1º de julio de 1996 (Prueba documental CE-1).

condiciones en que se realizaron las importaciones ni se indicó si, y sobre qué base, los reclamantes en el procedimiento interno de investigación alegaron la existencia de daño grave o de amenaza de daño grave, aun cuando en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 12 se hace expresa referencia al daño grave y a los motivos del mismo. Las condiciones en que se realizaron las importaciones de los productos objeto de la investigación también debían haberse mencionado porque, con arreglo al artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, su examen también constituye un requisito para poder adoptar una medida de salvaguardia. Sin embargo, la notificación relativa a la iniciación de la investigación no contiene referencia alguna a este respecto.

4.694 La insuficiencia de la información proporcionada por Corea es aún más evidente en la notificación relativa a la constatación de la existencia de daño.³⁴² La norma de notificación correspondiente se establece en el párrafo 2 del artículo 12, con arreglo al cual es preciso proporcionar "toda la información pertinente". Además, con respecto a las cuestiones concretas a las que se refiere la expresión "información pertinente", esta misma disposición determina el tipo particular de información que es preciso proporcionar. Así pues, con respecto al "daño grave o la amenaza de daño grave causado por el aumento de las importaciones", para cumplir esa norma, es necesario proporcionar pruebas y no cualquier tipo de información. Teniendo en cuenta el contexto del párrafo 2 del artículo 12, las "pruebas" a las que se hace referencia sólo pueden ser las que se mencionan en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir, en primer lugar, los "factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de" la rama de producción, enumerados en esa disposición.

4.695 Las Comunidades Europeas señalan que no se ha proporcionado ningún tipo de información o prueba sobre la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la existencia de daño grave. Con respecto al daño grave o la amenaza de daño grave, las Comunidades Europeas observan que la mayor parte de los "factores" enumerados en el párrafo 2 del artículo 4 no se han mencionado ni tampoco se ha indicado que se los dejaba de lado por considerar que no eran "pertinentes". En cuanto a las tendencias de las importaciones y las condiciones en que se realizaron, no se proporcionó más información que la que ya se había incluido en la notificación relativa a la iniciación de la investigación. Por consiguiente, aún no se había abordado la cuestión de las "condiciones" en que se había realizado la importación de los productos extranjeros.

4.696 En ninguna de esas notificaciones se justificó el hecho de que la información proporcionada fuese incompleta. En particular, aun suponiendo que se hubiera aducido su carácter confidencial, lo que no es el caso, para no comunicar ninguna información recibida con respecto al daño grave o la amenaza de daño grave y a las condiciones en que se realizaron las importaciones de los productos objeto de la investigación, en ninguna de las notificaciones se dio esa explicación.

4.697 A la luz de lo expuesto, las Comunidades Europeas consideran que Corea ha infringido las obligaciones que le incumben en virtud de los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

c) Notificación en virtud del apartado c) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias

4.698 Las Comunidades Europeas consideran que, al igual que en el caso de las notificaciones en virtud de los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la notificación efectuada en virtud del apartado c) de este mismo párrafo no ha sido oportuna ni completa. No obstante, para analizar el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 12 es preciso determinar en primer lugar cuál es el documento que constituye la

³⁴² Véase, documento de la OMC G/SG/N/8/KOR/1, 6 de diciembre de 1996 (Prueba documental CE-2).

notificación. De hecho, hay al menos tres escritos que se presentan como la notificación o que, en todo caso, podrían ser pertinentes para determinar si se ha cumplido lo dispuesto en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 12.

- El 21 de enero de 1997, Corea presentó un documento titulado "Notificación en virtud del apartado c) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias" en el que notificó su "intención de aplicar una medida de salvaguardia".³⁴³
- El 31 de enero de 1997, Corea notificó "la decisión [...] de aplicar una medida de salvaguardia", en cumplimiento de lo dispuesto en la nota 2 al párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias. No obstante, en el mismo documento se explica que Corea simplemente está "considerando la posibilidad de paliar el daño grave o la amenaza de daño que ha sufrido la rama de producción nacional, mediante la imposición de restricciones cuantitativas".³⁴⁴
- El 24 de marzo de 1997 Corea notificó un "suplemento" a su notificación de fecha 21 de enero.³⁴⁵ Entretanto, como se indicó en este documento, el 7 de marzo ya se había publicado, con efecto inmediato, una medida de salvaguardia definitiva.

4.699 Las Comunidades Europeas señalan que, con independencia del título dado a los distintos documentos mencionados *supra*, el nivel de restricciones cuantitativas comunicado en la notificación de 24 de marzo de 1997 no coincide con el comunicado en las notificaciones anteriores y se basa, probablemente, en estadísticas de importación diferentes.³⁴⁶ Además, como se indica en el documento de 24 de marzo, la medida allí descrita ya había entrado en vigor el 7 de marzo de 1997. Por consiguiente, es probable que ese documento constituya una notificación autónoma y definitiva, distinta de la contenida en los documentos anteriores y basada en estadísticas de importación parcialmente diferentes.

4.700 Las Comunidades Europeas consideran que, si el documento de 24 de marzo de 1997 contiene información correcta sobre la fecha de entrada en vigor de una medida de salvaguardia consistente en una restricción cuantitativa, entonces Corea no ha cumplido la prescripción de hacer "inmediatamente" una notificación "cuando" se "adopte la decisión de aplicar ... una medida de salvaguardia" de conformidad con el apartado c) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.701 Además del lapso transcurrido (17 días) entre la fecha de entrada en vigor de la medida de salvaguardia (7 de marzo) y la fecha de la notificación al Comité de Salvaguardias, un examen de esta

³⁴³ Véase, documento de la OMC G/SG/N/10/KOR/1, 27 de enero de 1997, página 1 (Prueba documental CE-5).

³⁴⁴ Véase, documento de la OMC G/SG/N/11/KOR/1, 21 de febrero de 1997, página 1 (Prueba documental CE-6).

³⁴⁵ Véase, documento de la OMC G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1, 1º de abril de 1997 (Prueba documental CE-10).

³⁴⁶ Para calcular el nivel del contingente, tanto el documento de 21 de enero como el de 31 de enero se basan en estadísticas de importación correspondientes a 1993-1995. Puesto que el nivel del contingente que se indica en la notificación de 24 de marzo corresponde al mencionado en la Notificación del Ministro de Comercio Exterior, Industria y Energía, de 7 de marzo de 1997 (Prueba documental CE-9), cabe suponer que los datos sobre las importaciones en que se basa la indicación del documento de 24 de marzo son los mencionados en la Notificación de 7 de marzo.

notificación que tome en cuenta las prescripciones acerca de su contenido y finalidad conduce a la misma conclusión. De hecho, se trata del documento final sobre cuya base es posible celebrar consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias; por consiguiente, representa la última oportunidad de celebrar consultas bilaterales sobre la base de esa información antes de iniciar posibles consultas en el marco del mecanismo de solución de diferencias. En este contexto, el hecho de no cumplir las normas en materia de notificación tiene el efecto concreto de impedir que un Miembro dé "las oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas" en el sentido del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Con respecto al contenido que debe tener la notificación, las Comunidades Europeas observan que, teniendo en cuenta el prolongado proceso de investigación y la necesidad de cumplir previamente las prescripciones en materia de notificación, gran parte de la información debía haber estado disponible incluso en inglés con mucha antelación, sobre todo porque ya el 21 de enero Corea estuvo en condiciones de anunciar su "decisión ... de aplicar" una medida de salvaguardia. Esta consideración refuerza aún más la conclusión de que Corea no cumplió su obligación de notificar oportunamente y, por consiguiente, infringió lo dispuesto en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.702 En el caso improbable de que se considerase que el documento de 24 de marzo se notificó oportunamente, las Comunidades Europeas estiman que el Grupo Especial debería constatar asimismo que dicho documento no contenía "toda la información pertinente" y que, por tanto, la notificación no era completa a los efectos del apartado c) del párrafo 1 del artículo 12. Este documento no contiene ninguna explicación sobre la base utilizada para calcular el contingente y, en particular, no hace referencia a los tres últimos años representativos ni a la necesidad de basarse en los datos relativos a esos años; tampoco se facilitan datos sobre el empleo en una parte de la rama de producción nacional (producción de leche cruda o sin elaborar)³⁴⁷ y en cuanto a los beneficios y pérdidas tampoco se proporciona información correspondiente a esa misma parte de la rama de producción nacional.³⁴⁸ Con respecto a las notificaciones previstas en los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 12, no se justificó el hecho de no haber facilitado una parte de la información por considerarla confidencial o por otros motivos. De todas maneras, es evidente que esa información no hubiera podido calificarse de confidencial porque los datos relativos a las importaciones constituyen la base para calcular las restricciones cuantitativas.

4.703 En caso de que no se considere que la notificación de fecha 24 de marzo de 1997 era la notificación pertinente con arreglo al apartado c) del párrafo 1 del artículo 12, las Comunidades Europeas manifiestan, examinando las otras posibilidades, que ni el documento de fecha 21 de enero de 1997 ni el de fecha 31 de enero de 1997 contenían toda la información requerida.³⁴⁹ Sin necesidad de analizarlos más a fondo, su carácter incompleto queda de manifiesto por el hecho de que, en realidad, ya el 24 de marzo de 1997 Corea estaba en condiciones de presentar una notificación mucho más detallada.

ii) *Infracción del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo Sobre Salvaguardias - Incumplimiento de la obligación de dar oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas*

4.704 En el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias se establece que:

³⁴⁷ Véase, documento de la OMC G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1, 1º de abril de 1997, página 9, párrafo 3.6 (Prueba documental CE-10).

³⁴⁸ *Id.*, párrafo 3.10.a.

³⁴⁹ Véase, documento de la OMC G/SG/N/10/KOR/1, 27 de enero de 1997 (Prueba documental CE-5) y documento de la OMC G/SG/N/11/KOR/1, 21 de febrero de 1997 (Prueba documental CE-6).

"El Miembro que *se proponga* aplicar [...] una medida de salvaguardia dará oportunidades *adecuadas* para que se celebren consultas *previas* con los Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores del producto de que se trate, con el fin de, entre otras cosas, *examinar la información proporcionada en virtud del párrafo 2*, intercambiar opiniones sobre la *medida* y llegar a un entendimiento sobre las formas de alcanzar el *objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8*." (cursivas añadidas)

Como se indicó en la notificación de Corea de fecha 24 de marzo de 1997, "a fin de adoptar su decisión final sobre las medidas de salvaguardia, el Gobierno de la República de Corea distribuyó una notificación (G/SG/N/10/KOR/1, de 27 de enero de 1997) para proporcionar una oportunidad de establecer consultas con los países Miembros interesados en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Gobierno de la República de Corea celebró posteriormente consultas bilaterales con la Unión Europea, Australia y Nueva Zelandia los días 4 y 5 de febrero de 1997 en Ginebra, y asistió asimismo a una reunión extraordinaria del Comité de Salvaguardias el 21 de febrero de 1997".³⁵⁰ Las Comunidades Europeas manifiestan que las consultas, que finalmente aceptó celebrar Corea después de reiteradas solicitudes de las Comunidades³⁵¹, no se ajustaron a las normas establecidas en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y que, por consiguiente, Corea infringió las obligaciones que le incumben en virtud de esta disposición.

4.705 Las Comunidades Europeas señalan en primer lugar que en el párrafo 3 del artículo 12 se hace referencia expresa a una norma general de "adecuación" de las oportunidades que han de darse para que se celebren consultas, norma que posteriormente se aclara indicando el tema de las consultas y su finalidad. En el texto de esta disposición se indica con claridad que la finalidad de las consultas consiste en propugnar un entendimiento entre los Miembros de la OMC interesados o en garantizar el mantenimiento del equilibrio de concesiones conforme a lo previsto en el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, al especificar que corresponde al Miembro "que se proponga aplicar" una medida de salvaguardia ofrecer la posibilidad de celebrar consultas para abordar, entre otras cosas, la "medida propuesta".³⁵² El párrafo 3 del artículo 12 entraña que las consultas deben celebrarse antes de adoptar la medida (es decir, cuando aún se trate de una "propuesta"). Esta conclusión se ve respaldada cuando se considera el tema de las consultas para cuya celebración han de darse oportunidades adecuadas. Únicamente se considerarán adecuadas en el sentido del párrafo 3 del artículo 12, las oportunidades de celebrar consultas sobre toda la información proporcionada en virtud del párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como se ha indicado *supra*, el párrafo 2 del artículo 12 menciona a su vez "toda la información pertinente", con inclusión de las pruebas especificadas en dicha disposición, aclarando que esa es la información que debe proporcionarse en las notificaciones sobre constataciones de la existencia de daño y resultados del procedimiento. Por consiguiente, es evidente que toda consulta en la que no se lleva a cabo un examen de toda la información pertinente no cumple la norma del párrafo 3 del artículo 12.

³⁵⁰ Véase, documento de la OMC G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1, página 5, párrafo 7 (Prueba documental CE-10). Véanse también los documentos de la OMC G/SG/11, de 18 de marzo de 1997, página 1 (Comunicación de Corea sobre los resultados de las consultas celebradas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, Prueba documental CE-7) y G/SG/M/8, de 10 de junio de 1997, página 3, párrafo 10 (acta de la reunión extraordinaria celebrada el 21 de febrero de 1997, Prueba documental CE-8).

³⁵¹ Véanse los documentos de la OMC G/SG/7, de 12 de diciembre de 1996, y G/SG/8, de 17 de diciembre de 1996 (Pruebas documentales CE-3 y CE-4).

³⁵² Únicamente en el caso de las medidas de salvaguardia provisionales el Acuerdo sobre Salvaguardias (párrafo 4 del artículo 12) establece una excepción al prever la celebración de consultas una vez adoptada la medida.

Naturalmente, con arreglo a la finalidad de esta disposición, esas consultas deben celebrarse sobre la base de toda la información requerida en una fecha anterior a la aplicación de la medida, para que exista la posibilidad de evitarla o para garantizar la conservación del equilibrio de concesiones.

4.706 Las Comunidades Europeas consideran que ya han demostrado *supra* que los documentos notificados por Corea, tanto antes como después de la fecha de celebración de las consultas, incluido el de fecha 24 de marzo de 1997, distaban mucho de ser completos. Incluso suponiendo que el documento de 24 de marzo contuviese información suficientemente detallada, al exponer la historia del procedimiento, Corea omitió destacar un elemento esencial, a saber, que las consultas se habían celebrado mucho antes de la presentación de ese documento y cuando únicamente se disponía de la información muy escasa proporcionada en los documentos de la OMC G/SG/N/6/KOR/2 (notificación de la iniciación), G/SG/N/8/KOR/1 (constatación de la existencia de daño grave), G/SG/N/10/KOR/1 (notificación en virtud del apartado c) del párrafo 1 del artículo 12) y G/SG/N/11/KOR/1 (notificación de conformidad con la nota 2 al artículo 9). De esto se desprende que al no proporcionar antes de las consultas toda la información pertinente en sus notificaciones, y, concretamente, en las presentadas en virtud de los apartados b) y c) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, Corea impidió que los Miembros de la OMC que tuviesen un interés sustancial como exportadores participaran en consultas útiles, y que, por lo tanto, no les dio oportunidades adecuadas para ello. Por consiguiente, tampoco se cumplió el objetivo ulterior de estas consultas, a saber, llegar a un entendimiento o garantizar el mantenimiento del equilibrio de concesiones conforme a lo previsto en el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.707 Las Comunidades Europeas manifiestan asimismo que, si se constataste que el documento de fecha 21 de enero de 1997 es una notificación de una "decisión de aplicar [...] una medida de salvaguardia" en el sentido del apartado c) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al aceptar la celebración de consultas el 4 de febrero de 1997 Corea frustró el logro de la finalidad misma de las consultas previstas en el párrafo 3 del artículo 12, que tienen por objeto llegar a una solución distinta de la imposición de una medida de salvaguardia o al menos permitir que los Miembros interesados influyan en la decisión final. En consecuencia, en el presente caso debería constatarse *a fortiori* que Corea no ha cumplido la obligación que le incumbe en virtud del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

b) Respuesta de Corea

4.708 **Corea** alega lo siguiente en respuesta a los argumentos de las CE:

4.709 El 28 de mayo de 1996, Corea inició la investigación de salvaguardias correspondiente al presente asunto. El 11 de junio de 1996, Corea presentó su notificación de iniciación al Comité de Salvaguardias en virtud del apartado a) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.³⁵³ En consonancia con las instrucciones publicadas por el Comité de Salvaguardias³⁵⁴, Corea indicó en su aviso lo siguiente: 1) la fecha de iniciación de la investigación (28 de mayo de 1996); 2) los productos lácteos objeto de la investigación, identificados por los correspondientes códigos del SA, y 3) los motivos para iniciar la investigación, señalando incluso que la investigación se había iniciado sobre la base de una petición presentada con arreglo al párrafo 1 del artículo 33 de la Ley de Comercio Exterior y que las pruebas no confidenciales indicaban el aumento de las importaciones requerido. Cabe destacar que el Acuerdo sobre Salvaguardias no impone obligaciones

³⁵³ G/SG/N/6/KOR/2 (1º de julio de 1996).

³⁵⁴ Comité de Salvaguardias, Notificación en virtud del apartado a) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativa a la iniciación de un proceso de investigación y a los motivos del mismo, S/SG/N/6 (7 de febrero de 1995).

relativas a la amplitud de los motivos necesarios para justificar la iniciación de una investigación de salvaguardias.

4.710 En el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias se establece que las notificaciones en virtud de los apartados b) y c) del párrafo 1 de dicha disposición deben contener toda la información pertinente, que incluirá "pruebas del daño grave o la amenaza de daño grave causados por el aumento de las importaciones, la descripción precisa del producto de que se trate y de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva". En el Manual de Cooperación Técnica sobre Prescripciones en Materia de Notificación (el "Manual"), el Comité de Salvaguardias facilitó a los Miembros orientación sobre la manera de cumplir estas prescripciones, pero no definió, por ejemplo, la prueba que debe presentarse para cumplir las prescripciones del párrafo 2 del artículo 12.³⁵⁵ Como se indica en el Manual, un Miembro debe presentar la información siguiente:

- a) pruebas de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones;
- b) información sobre si las importaciones han aumentado en términos absolutos o en relación con la producción nacional;
- c) una descripción precisa del producto afectado;
- d) una descripción precisa de la medida prevista;
- e) la fecha prevista de aplicación de la medida;
- f) la duración prevista de la medida;
- g) la fecha prevista del examen, cuando proceda;
- h) el plazo previsto para la liberalización progresiva, cuando proceda; y
- i) otra información en caso de que la medida haya de prorrogarse.³⁵⁶

4.711 El 2 de diciembre de 1996, Corea presentó al Comité de Salvaguardias su notificación en virtud del apartado b) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, relativa a una constatación de la existencia de daño grave causado por las importaciones.³⁵⁷ En la notificación se remitió a los Miembros a la constatación de la CCEC de fecha 23 de octubre de 1996, cuyo correspondiente informe estaba a disposición de los interesados. En consonancia con las orientaciones que figuran en el Manual, en la notificación también 1) se resumieron las pruebas de la existencia de daño grave causado por el aumento de las importaciones, 2) se facilitó información sobre si las importaciones habían aumentado en términos absolutos o en relación con la producción nacional, 3) se describieron los productos afectados, y 4) se informó al Comité de que no se había adoptado todavía la decisión de aplicar una medida de salvaguardia y que, por tanto, no había información sobre tal medida.

³⁵⁵ WT/TC/NOTIF/SG/1 (15 de octubre de 1996).

³⁵⁶ *Id.*

³⁵⁷ G/SG/N/8/KOR/1 (6 de diciembre de 1996). Esta notificación se presentó al Comité de Salvaguardias el mismo día en que la CCEC publicó sus recomendaciones. Véase, Prueba documental Corea-11.

4.712 El 21 de enero de 1997, después de recibir dos solicitudes de celebración de consultas en virtud del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, Corea presentó una notificación preliminar con arreglo al apartado c) del párrafo 1 del artículo 12.³⁵⁸ Si bien el artículo 12 no prevé la presentación de esa notificación preliminar, Corea consideró que, para poder celebrar consultas previas útiles con arreglo al párrafo 3 del artículo 12, los Miembros debían disponer de más información sobre la medida propuesta.³⁵⁹ En consecuencia, la notificación preliminar de Corea con arreglo al apartado c) del párrafo 1 del artículo 12 contenía información posterior a la que figuraba en la notificación de 2 de diciembre de 1996, así como información sobre la medida propuesta. Teniendo en cuenta el carácter preliminar de esta notificación, Corea se reservó expresamente el derecho de proporcionar información pertinente adicional después de que adoptara la decisión final. Además, en la notificación se indicaban las fechas en que sería posible celebrar consultas con una delegación de Corea y se indicaba que estaba previsto adoptar una decisión final, después de celebrar las consultas, para la semana que empezaría el 24 de febrero de 1997.

4.713 Los días 4 y 5 de febrero de 1997, Corea celebró consultas con las Comunidades Europeas, Australia y Nueva Zelandia conforme a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esas consultas permitieron realizar un intercambio de opiniones acerca de la medida sobre la base de las notificaciones previas de Corea y del Informe de la OAI, que se había puesto a disposición de los interesados.

4.714 El 24 de marzo de 1997, Corea presentó al Comité de Salvaguardias su notificación final con arreglo al apartado c) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.³⁶⁰ Teniendo en cuenta las preocupaciones que habían expresado las Comunidades Europeas y otros Miembros con respecto a la amplitud de sus notificaciones previas, Corea, si bien no se consideraba obligada a hacerlo, amplió en su notificación final el análisis sobre prácticamente todos los aspectos abordados en su notificación de 21 de enero de 1997.

4.715 Corea considera que ha cumplido plenamente las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. De hecho, para facilitar la celebración de consultas útiles, Corea no se limitó a cumplir sus obligaciones y proporcionó información adicional a los Miembros.

³⁵⁸ G/SG/N/10/KOR/1 (27 de enero de 1997).

³⁵⁹ Corea señala que hubiese podido celebrar consultas basadas únicamente en la notificación con arreglo al apartado b) del párrafo 1 del artículo 12, puesto que las consultas en virtud del párrafo 3 del artículo 12 deben celebrarse necesariamente antes de adoptar la decisión final de imponer una medida de salvaguardia notificada de conformidad con el apartado c) del párrafo 1 del artículo 12. Una vez adoptada la decisión de imponer la medida y presentada la notificación final con arreglo al apartado c) del párrafo 1 del artículo 12, no sería posible celebrar consultas útiles porque ya no se podrían tener en cuenta las preocupaciones de los Miembros al adoptar la decisión final.

³⁶⁰ Véase, G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1 (1º de abril de 1997).

c) Réplica de las Comunidades Europeas

4.716 Las **Comunidades Europeas** expusieron los siguientes argumentos de réplica:

i) *Infracción de los párrafos 1 a 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias - Incumplimiento de las prescripciones en materia de notificación y consultas*

a) *Prescripciones en materia de notificación*

1) Contenido de las notificaciones

4.717 A este respecto, Corea alega que su actuación es compatible con la "orientación facilitada por el Comité de Salvaguardias" con respecto a las notificaciones, en particular en el "Manual de Cooperación Técnica sobre Prescripciones en Materia de Notificación (el "Manual")".³⁶¹ No obstante, la propia Corea reconoce que en este Manual no se define "la prueba que debe presentarse para cumplir las prescripciones del párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo".

4.718 Las Comunidades Europeas no están de acuerdo en que la notificación de Corea sea compatible con las instrucciones del Manual. En particular, las Comunidades Europeas señalan que en el documento G/SG/1, citado por Corea, se indica, entre otras cosas, que las partes deben "1. Facilitar pruebas de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones."³⁶² Como se acaba de señalar, en ninguna parte del Manual se definen las nociones de "prueba", "daño grave", "causalidad". Por consiguiente, estas nociones sólo se pueden interpretar por referencia al artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como a las otras disposiciones mencionadas en dicho artículo. Esta conclusión se ve confirmada precisamente por la nota de descargo incluida al comienzo del documento G/SG/1, en la que se indica lo siguiente: "Estos modelos se proponen sin perjuicio de la interpretación de las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre Salvaguardias por los órganos competentes."³⁶³ Es evidente que se trata de la interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias y que debe efectuarse en consonancia con sus disposiciones. Por consiguiente, el Manual no puede proporcionar orientación alguna para decidir si la información presentada al Comité de Salvaguardias es "toda la información pertinente" en el sentido del párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

2) Fecha de presentación de las notificaciones

4.719 Las Comunidades Europeas no están de acuerdo con la afirmación de Corea de que su notificación de 27 de enero de 1997³⁶⁴ no era un documento que ese país debía presentar en virtud del

³⁶¹ Véanse los documentos de la OMC WT/TC/NOTIF/SG/1, de 15 de octubre de 1996, y G/SG/1, de 1º de julio de 1996, y el párrafo 142 de la primera comunicación de Corea.

³⁶² Véase, documento de la OMC G/SG/1, sección II, punto 1.

³⁶³ Véase, documento de la OMC G/SG/1, página 1. Las CE recuerdan asimismo que en el asunto *CE - Bananos* el Órgano de Apelación aclaró que un documento que no esté refrendado "mediante una decisión oficial de las PARTES CONTRATANTES" "no podía considerarse una interpretación autorizada" (véase *CE - Bananos*, WT/DS27/AB/R, de 9 de septiembre de 1997, párrafo 200). Las CE consideran que la resolución del Órgano de Apelación con respecto al GATT de 1947 es aplicable en el presente caso *mutatis mutandis*, es decir, en consonancia con el párrafo 2 del artículo IX del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, con arreglo al cual: "La Conferencia Ministerial y el Consejo General tendrán la facultad exclusiva de adoptar interpretaciones del presente Acuerdo y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales del Anexo 1."

³⁶⁴ Véase, documento de la OMC G/SG/N/10/KOR/1, 27 de enero de 1997 (Prueba documental CE-5).

artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias si ello significa que se considera que el apartado c) del párrafo 2 del artículo 12 no prevé la obligación de notificar "toda la información pertinente" antes de aplicar una medida de salvaguardia, con miras a, entre otras cosas, celebrar consultas. Por otra parte, dicha afirmación se contradice, al parecer, con la siguiente declaración contenida en la primera comunicación escrita de Corea:

"Corea señala que hubiese podido celebrar consultas basadas únicamente en la notificación con arreglo al apartado b) del párrafo 1 del artículo 12, puesto que las consultas en virtud del párrafo 3 del artículo 12 deben celebrarse necesariamente antes de adoptar la decisión final de imponer una medida de salvaguardia notificada de conformidad con el apartado c) del párrafo 1 de dicho artículo. Una vez adoptada la decisión de imponer la medida y presentada esta notificación final, no sería posible celebrar consultas útiles porque ya no se podrían tener en cuenta las preocupaciones de los Miembros al adoptar la decisión final." (subrayado añadido)

4.720 En esta afirmación sorprendente Corea no toma en cuenta que sólo pueden celebrarse consultas útiles si se proporciona a los Miembros toda la información necesaria, en particular, la prevista en el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.³⁶⁵ Por consiguiente, para determinar la fecha de presentación y el contenido de la notificación, es preciso tener en cuenta el objetivo de las consultas. Puesto que las consultas en virtud del párrafo 3 del artículo 12 deben abarcar "la información proporcionada en virtud del apartado 2", con inclusión de la relativa a "la medida propuesta", la notificación de Corea en virtud del párrafo b) del párrafo 1 del artículo 12 no hubiese podido ser la única base para celebrar las consultas.³⁶⁶ La Comunidades Europeas recuerdan al Grupo Especial que la notificación de Corea de 1º de abril, que fue el documento más amplio que este país presentó al Comité de Salvaguardias con arreglo al apartado c) del párrafo 1 del artículo 12, se presentó 17 días después de la entrada en vigor de la medida de salvaguardia.

b) Consultas

4.721 Las observaciones anteriores sobre el contenido y la fecha de presentación de las notificaciones confirman asimismo la alegación de las CE de que Corea no dio "oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas" en el sentido del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. De hecho, habida cuenta del contenido insuficiente y la presentación tardía de las notificaciones de Corea, las consultas, que, como reconoce la propia Corea, sólo pueden ser útiles si se celebran antes de adoptar la medida, no pudieron basarse, sin duda, en "toda la información pertinente" en el sentido del párrafo 2 del artículo 12 y, por tanto, no pudieron ser "útiles" a tenor de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12. Por consiguiente, las Comunidades Europeas llegan a la conclusión de que Corea no ha refutado su alegación de que ese país ha infringido el

³⁶⁵ Las CE también señalan a este respecto que en el Manual no se aborda la cuestión de la fecha de presentación de las notificaciones, excepto cuando se reitera que éstas deben presentarse "inmediatamente" y se establece cuál ha de ser la relación entre la notificación en virtud del apartado b) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y la notificación en virtud del apartado c) de dicho párrafo. Por consiguiente, también en este caso al referirse al Manual, Corea no ha refutado en modo alguno la alegación de las CE de que con respecto a las tres notificaciones mencionadas ese país ha infringido la prescripción de "hacer inmediatamente una notificación" enunciada en el párrafo 1 del artículo 12.

³⁶⁶ Véase, documento de la OMC G/SG/N/8/KOR/1, 6 de diciembre de 1996 (Prueba documental CE-2), párrafo 4, cuyo texto es el siguiente: "Información sobre la medida. La Comisión de Comercio Exterior de Corea no ha adoptado todavía la decisión de aplicar una medida de salvaguardia. Por tanto, no hay información sobre tal medida en este momento. La Comisión de Comercio Exterior de Corea recomendará al Ministro correspondiente una medida correctiva apropiada en los 45 días siguientes a la determinación de la existencia de daño."

párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y de que el Grupo Especial debería respaldar esta alegación.

4.722 En la segunda reunión del Grupo Especial con las partes, las **Comunidades Europeas** expusieron argumentos adicionales en relación con el artículo 12 al presentar su propia versión de la secuencia de acontecimientos que condujo a la celebración de consultas en el marco del mecanismo de solución de diferencias.

- 23 de octubre de 1996: Constatación de la existencia de daño grave por la CCEC.
- 2 de diciembre de 1996: Primera notificación de la existencia de daño grave en virtud del apartado c) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
- 11 de diciembre de 1996: Primera solicitud de celebración de consultas en virtud del párrafo 3 del artículo 12 presentada por las **Comunidades Europeas**.
- 16 de diciembre de 1996: Reiteración de la primera solicitud de celebración de consultas, porque las **Comunidades Europeas** tuvieron conocimiento del plazo de 30 días contados a partir de la fecha en que la CCEC había recomendado a las autoridades competentes del Gobierno de Corea que impusiesen medidas de salvaguardia. Por ese motivo, propusieron que las consultas se celebrasen el 20 de diciembre. Cabe señalar que finalmente Corea accedió a celebrar consultas 73 días después de la constatación de la existencia de daño grave.
- 28 de enero de 1997: La delegación de las CE en Ginebra envió una serie de preguntas escritas a la delegación de Corea a fin de preparar las consultas en virtud del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.³⁶⁷ Las Comunidades Europeas nunca recibieron respuestas escritas a estas preguntas. Además, Corea tampoco formuló respuestas satisfactorias durante las consultas y se limitó a prometer que facilitaría más información sobre determinadas cuestiones, como habían solicitado las Comunidades Europeas, pero, salvo en un caso, nunca lo hizo.³⁶⁸
- 4 de febrero de 1997: Celebración de consultas en virtud del párrafo 3 del artículo 12. Durante las consultas la delegación de Corea dio lectura a unos textos que había preparado en respuesta a las preguntas que las Comunidades Europeas le habían remitido el 28 de enero. Corea se negó a entregar las respuestas escritas a la delegación de las CE.
- 21 de febrero de 1997: Reunión extraordinaria del Comité de Salvaguardias. Las Comunidades Europeas solicitaron la celebración de esta reunión basándose en el artículo 13 del Acuerdo sobre Salvaguardias, relativo a algunas funciones concretas de ese Comité, entre ellas, la de realizar una labor de vigilancia general con respecto a las actuaciones de los Miembros en materia de salvaguardias.³⁶⁹ Como puede apreciarse con claridad en el acta de la

³⁶⁷ Véase, Prueba documental CE-27.

³⁶⁸ Véase, Prueba documental CE-28.

³⁶⁹ Véase, documento de la OMC G/SG/M/8, 10 de junio de 1997, acta de la reunión extraordinaria celebrada el 21 de febrero de 1997, párrafo 2.

reunión, Corea no aportó ninguna nueva información pertinente en esa ocasión.

- 24 de marzo de 1997: Corea presentó la versión modificada y ampliada de la notificación en virtud del apartado c) del párrafo 1 del artículo 12. En una carta de presentación³⁷⁰, que la delegación de Corea en Ginebra envió a la delegación de las CE, se indicó que la notificación también se presentaba con el "propósito de que valiese como respuesta general a las preguntas que la delegación de las Comunidades Europeas habían formulado sobre este asunto en las consultas bilaterales". Las Comunidades Europeas reiteran que con arreglo a lo dispuesto en los párrafos 1 a 3 del artículo 12, toda la información pertinente debe notificarse antes de la adopción de una medida (es decir, en el presente caso, antes del 7 de marzo de 1997) para que puedan celebrarse consultas útiles.
- 3 de septiembre de 1997: Las Comunidades Europeas enviaron una segunda serie de preguntas³⁷¹ a Corea con antelación a la primera ronda de consultas en virtud del párrafo 1 del artículo XXII del GATT, que se celebraría el 10 de septiembre en el marco del sistema de solución de diferencias. Las Comunidades Europeas nunca recibieron una respuesta escrita.
- 19 de septiembre de 1997: Las Comunidades Europeas enviaron una carta³⁷² en la que reiteraron las preguntas formuladas en la primera ronda de consultas con arreglo al párrafo 1 del artículo XXII del GATT y una pregunta formulada durante las consultas celebradas en virtud del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
- 16 de octubre de 1997: Segunda ronda de consultas en el marco del sistema de solución de diferencias. Sólo en esta ocasión Corea dio una respuesta escrita a una pregunta de las CE. En respuesta a la pregunta formulada el 4 de febrero de 1997 y reiterada el 19 de septiembre de 1997, Corea entregó una página en la que figuraba un cuadro del Informe de la OAI, relativo al desarrollo de la producción de otros productos lácteos, es decir, que transcurrieron ocho meses entre la primera vez que se formuló la pregunta y el momento en que Corea facilitó la información solicitada.

4.723 Esta recapitulación del desarrollo de las consultas indica que Corea no puede refutar la alegación de las CE de que ese país ha infringido las obligaciones que le incumben en virtud de los párrafos 1 a 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular, porque no proporcionó toda la información pertinente antes de las consultas celebradas en virtud del párrafo 3 del artículo 12 de dicho Acuerdo, o durante las mismas, las cuales, por consiguiente, no podían ser "útiles" a tenor de lo establecido en esa disposición.

³⁷⁰ Véase, Prueba documental CE-29.

³⁷¹ Véase, Prueba documental CE-30.

³⁷² Véase, Prueba documental CE-31.

4.724 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial³⁷³, las **Comunidades Europeas** formularon la siguiente aclaración adicional sobre su posición con respecto a las notificaciones previstas en el artículo 12:

4.725 Si bien el hecho de no presentar una notificación constituye una infracción más evidente que una notificación incompleta, las Comunidades Europeas consideran que el Grupo Especial debe verificar la suficiencia de una notificación al igual que cualquier otra alegación relativa a una infracción de los Acuerdos de la OMC. La infracción de una obligación en materia de procedimiento puede dar lugar, en principio, al mismo tipo de constatación que en el caso de una infracción sustantiva y eso es lo que las Comunidades Europeas piden en el presente caso.

4.726 No obstante, es preciso hacer distinciones importantes entre algunas infracciones sustantivas y de procedimiento en lo que se refiere a la aplicación del informe de un grupo especial. El incumplimiento de una obligación en materia de procedimiento cuyo único objetivo consiste en garantizar la transparencia no tendrá las mismas consecuencias que el incumplimiento de una obligación en materia de procedimiento que es una condición previa indispensable para adoptar una medida (por ejemplo, la obligación de realizar una investigación o de dar oportunidades adecuadas para la celebración de consultas previas a fin de examinar toda la información pertinente en el sentido del artículo 12).

4.727 También en respuesta a una pregunta del Grupo Especial³⁷⁴ las **Comunidades Europeas** aclararon su posición con respecto a la cuestión del contenido de la notificación:

4.728 Las Comunidades Europeas consideran que la norma relativa a la presentación de "toda la información pertinente" es objetiva porque, tal como se la define en el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, abarca "pruebas de daño grave o la amenaza de daño grave causados por el aumento de las importaciones, la descripción precisa del producto de que se trate y de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva". Es posible que el Miembro que se propone aplicar medidas de salvaguardia deba facilitar información adicional porque esta lista no es exhaustiva, pero al menos los elementos incluidos en ella son normas objetivas y están sujetos al examen del grupo especial. Los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias contienen orientación adicional para la interpretación del primer elemento de esta lista: "pruebas de daño grave o la amenaza de daño grave causados por el aumento de las importaciones".

4.729 Conforme a la conclusión correcta a la que llegó el Grupo Especial encargado del caso *Guatemala - Cemento*³⁷⁵, no corresponde al Grupo Especial examinar las consecuencias de una constatación sobre la existencia de infracción.

³⁷³ El Grupo Especial recuerda que el texto de la pregunta era el siguiente: "Con respecto a los párrafos 1 y 2 del artículo 12, ¿consideran las partes que lo que corresponde es determinar si la notificación es completa o deficiente, o si se ha presentado o no se ha presentado? ¿Qué consecuencias tendría para la medida de salvaguardia el hecho de que la notificación no se presente o sea incompleta?"

³⁷⁴ El Grupo Especial recuerda que el texto de la pregunta era el siguiente: "¿El concepto de "toda la información pertinente" es una norma objetiva o subjetiva? Sírvanse indicar de qué manera su respuesta afectaría a la conclusión del Grupo Especial con respecto a las consecuencias del incumplimiento de esa norma."

³⁷⁵ Véase, Informe del Grupo Especial encargado del asunto *Guatemala – Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México*, 19 de junio de 1998, WT/DS60/R, párrafo 8.3.

4.730 El Grupo Especial pidió asimismo³⁷⁶ a las **Comunidades Europeas** que aclararan su posición con respecto a los documentos relativos a las consultas celebradas con Corea, que ese país había presentado al Grupo Especial en su segunda reunión con las partes.³⁷⁷ Las CE formularon la respuesta siguiente:

4.731 Las Comunidades Europeas consideran que el hecho de que las partes hayan proporcionado al Grupo Especial información detallada sobre las consultas celebradas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 entraña que el Grupo Especial debe tener en cuenta esa información al resolver la presente diferencia y en su informe, en particular al examinar si Corea ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud del párrafo 3 del artículo 12.

d) Réplica de Corea

4.732 **Corea** expone los siguientes argumento de réplica:

4.733 Corea reitera su posición de que las notificaciones que presentó eran:

- a) oportunas;
- b) suficientes, porque contenían "toda la información pertinente"; y
- c) permitían que las partes llegaran a un acuerdo.

i) Oportunidad de las notificaciones y consultas

4.734 Las notificaciones fueron oportunas porque: se presentaron al Comité de Salvaguardias tan pronto como fue prácticamente posible hacerlo una vez concluida la etapa del procedimiento que da lugar a la notificación; y permitieron que los terceros dispusiesen de tiempo suficiente para preparar y entablar consultas previas útiles.

4.735 Con respecto a la oportunidad, Corea señala lo siguiente:

- a) el 11 de junio de 1996, Corea notificó al Comité de Salvaguardias de la OMC, con arreglo al apartado a) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que la CCEC había iniciado una investigación de salvaguardias y le comunicó los motivos que apoyaban la decisión de iniciar esa investigación;
- b) en la notificación se indicó la fecha de iniciación de la investigación (28 de mayo de 1996), los productos objeto de la investigación (productos lácteos correspondientes a determinadas partidas del SA) y los motivos que habían conducido a la iniciación (una petición presentada de conformidad con el párrafo 1 del artículo 33 de la Ley de Comercio Exterior, en la que se incluían pruebas del aumento de las importaciones);
- c) después de publicar con 26 días de antelación el aviso relativo a la audiencia de la CCEC, y de poner a disposición de los interesados con ocho días de antelación el Informe Provisional de la OAI, representantes de los Estados miembros de las CE asistieron a la Audiencia Pública de la CCEC celebrada el 20 de agosto de 1996 y formularon observaciones sustantivas;

³⁷⁶ El Grupo Especial recuerda que el texto de la pregunta era el siguiente: "Desde el punto de vista jurídico, ¿cómo debe ahora tomar conocimiento el Grupo Especial de las consultas?"

³⁷⁷ Véase el párrafo 4.751.

- d) posteriormente, los representantes de las Comunidades Europeas dispusieron de casi dos meses para formular observaciones a la OAI con respecto a los elementos contenidos en su Informe Provisional y a asuntos planteados en la audiencia pública;
- e) posteriormente, el Dr. Beseler, DG1 de la Comisión Europea, tuvo un intercambio de correspondencia con la CCEC, en el que Director General Kim resumió nuevamente el motivo por el que la CCEC había iniciado la investigación y se refirió a las medidas que algunos Estados miembros de las CE habían adoptado para proteger sus intereses comerciales, entre otras, las de asistir a la audiencia de la CCEC y obtener ejemplares del Informe Provisional de la OAI³⁷⁸;
- f) después de examinar a fondo la versión definitiva del Informe de la OAI, la CCEC, formuló una determinación de la existencia de daño grave el 23 de octubre de 1996; el 11 de noviembre de 1996 se publicó en *Kwanbo* un resumen de esta determinación. Cabe señalar, entre otras cosas, que en los tres últimos párrafos del Informe de la OAI se indican las obligaciones internacionales de Corea y la necesidad de hacer notificaciones y celebrar consultas previas de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias;
- g) Las Comunidades Europeas plantearon la cuestión de la investigación de la OAI en una reunión ordinaria del Comité de Salvaguardias celebrada el 25 de octubre de 1996. Las Comunidades Europeas formularon observaciones que indicaban que disponían de información adecuada sobre la naturaleza de la investigación de la OAI, y pidieron que se facilitaran más detalles sobre la conclusión de la misma dos días antes. El representante de Corea:

"indica que su delegación no está en condiciones de facilitar en esa reunión información adicional. Pide a los Miembros interesados que dirijan su preguntas por escrito a la delegación de Corea e indica que ésta hará todo lo posible por facilitar la información adicional solicitada, en la medida en que esta información no sea confidencial."³⁷⁹

- h) El 2 de diciembre de 1996, Corea presentó al Comité de Salvaguardias su notificación en virtud del apartado b) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, relativa a la constatación de existencia de daño grave a causa del aumento de las importaciones.³⁸⁰ En la notificación se remitió a los Miembros al Informe de la OAI de 23 de octubre de 1996, que estaba a disposición de los interesados. La notificación en virtud del apartado b) del párrafo 1 del artículo 12:

³⁷⁸ Véanse, Pruebas documentales Corea-15 y Corea-16.

³⁷⁹ Véase, G/SG/M/7 (19 de marzo de 1997), párrafo 25.

³⁸⁰ G/SG/N/8/KOR/1 (6 de diciembre de 1996). Esta notificación se presentó al Comité de Salvaguardias el mismo día en que la CCEC publicó sus recomendaciones. Véase Prueba documental Corea-11.

- i) resumió las pruebas de la existencia de daño grave a causa del aumento de las importaciones³⁸¹;
 - ii) proporcionó información sobre si las importaciones habían aumentado en términos absolutos o en relación con la producción nacional;
 - iii) presentó una descripción precisa del producto afectado; y
 - iv) indicó que no se había adoptado todavía la decisión final de aplicar una medida de salvaguardia y que, por tanto, no había información sobre tal medida en ese momento.
- i) La primera notificación de Corea en virtud del apartado c) del párrafo 1 del artículo 12³⁸² se presentó en forma preliminar para proporcionar a los terceros interesados información sobre el propósito de Corea de aplicar una medida de salvaguardia. Cabe señalar que la obligación de presentar una notificación en virtud del apartado c) del párrafo 1 del artículo 12 debe cumplirse cuando se ha adoptado "la decisión de aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia", la cual, como se señaló en el párrafo 7 de esa notificación, debía adoptarse no antes de "la semana que empieza el 24 de febrero de 1997". No obstante, como se indicó *supra*, Corea consideró que, para que pudieran celebrarse consultas previas útiles en virtud del párrafo 3 del artículo 12, debía distribuir información "antes de tomar una decisión final acerca de la medida para la semana que empieza el 24 de febrero de 1997".³⁸³ Esta notificación preliminar se presentó 17 días antes de que se celebrasen las consultas efectivas y 47 días antes de imponer efectivamente una medida que se consideraba de emergencia.
- j) Es interesante señalar que en su segunda solicitud de celebración de consultas³⁸⁴ las Comunidades Europeas expresaron el deseo de que el aviso correspondiente se publicara con sólo cuatro días de antelación, plazo que, en opinión de Corea, hubiese resultado insuficiente para preparar la celebración de consultas útiles. Además, las Comunidades Europeas pudieron entregar a Corea 11 páginas de preguntas detalladas siete días después de que ese país presentase su notificación preliminar en virtud del apartado c) del párrafo 1 del artículo 12. Se trataba de preguntas muy detalladas que, evidentemente, se basaban en una lectura cuidadosa del Informe de la OAI. Corea respondió seis días más tarde y antes de que se celebrasen las consultas; en el curso de las consultas, que se celebraron los días 4 y 5 de febrero, las Comunidades Europeas presentaron una traducción al inglés del Informe de la OAI, que facilitaron a la delegación de Corea.

³⁸¹ Las pruebas no confidenciales que Corea consideró pertinentes a los efectos de la notificación abarcaban pruebas sobre 1) el aumento de las importaciones, el porcentaje de la rama de producción nacional en el consumo, y las existencias, 2) el precio de venta de los productos importados y de los productos nacionales, y los costos de fabricación de los productos nacionales, y 3) la reducción del número de unidades familiares dedicadas a la ganadería lechera y las pérdidas incurridas por las Cooperativas Ganaderas. Puesto que el Informe de la CCEC estaba a disposición de los interesados, Corea no estimó necesario aplazar la presentación de su notificación hasta que se tradujese ese documento.

³⁸² Véase G/SG/N/10/KOR/1 (27 de enero de 1997).

³⁸³ *Id.*

³⁸⁴ Véase G/SG/8 (17 de diciembre de 1996).

- k) Después de las consultas, pero todavía antes de la imposición de la medida, las Comunidades Europeas tuvieron oportunidad de solicitar la celebración de una reunión extraordinaria del Comité de Salvaguardias, en la que intervinieron. En esa reunión se puso de manifiesto que todas las partes interesadas tenían pleno acceso a toda la información pertinente y se abordaron todos los aspectos de la cuestión.
- l) Cabe señalar que el Comité tenía la facultad de "pedir la información adicional que [considerase] necesaria al Miembro que se [propusiese] aplicar o prorrogar la medida" (párrafo 2 del artículo 12) y de "averiguar, previa petición de un Miembro afectado, si se [habían] cumplido los requisitos de procedimiento del presente Acuerdo en relación con una medida de salvaguardia, y comunicar sus constataciones al Consejo del Comercio de Mercancías" (apartado b) del párrafo 1 del artículo 13). El Comité no hizo lo uno ni lo otro.
- m) Corea presentó al Comité de Salvaguardias una versión modificada y ampliada de su notificación en virtud del apartado c) del párrafo 1 del artículo 12³⁸⁵ en la que se exponían plenamente todos los aspectos de la medida de salvaguardia impuesta.
- n) La notificación anterior, de 21 de enero, se modificó, entre otras cosas, para tomar en cuenta el hecho de que después de las consultas, y como demostración de buena fe, Corea revisó los años de referencia considerados para establecer el contingente, que, en consecuencia, se incrementó en unas 5.000 toneladas.

ii) *Suficiencia de las notificaciones y consultas*

4.736 Las notificaciones de Corea fueron suficientes porque:

- a) proporcionaron "toda la información pertinente" conforme a lo previsto en el párrafo 2 del artículo 12, es decir:
 - prueba del daño grave o la amenaza de daño grave causados por el aumento de las importaciones;
 - una descripción precisa del producto afectado;
 - la medida propuesta;
 - la fecha propuesta de introducción;
 - la duración prevista;
 - un calendario para la liberalización progresiva;
- b) se ajustaron al formato aprobado por el Comité de Salvaguardias³⁸⁶; y
- c) permitieron que la Comisión Europea llegara a una solución de la diferencia, si bien los Estados miembros de las CE no aceptaron esa solución.

³⁸⁵ Véase G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1 (1º de abril de 1997).

³⁸⁶ Véase, G/SG/M/1, 24 de mayo de 1995, párrafos 37 y 38, donde se adoptaron los modelos propuestos en la Nota del Presidente contenida en el documento G/SG/W/1 (23 de febrero de 1995). El 15 de octubre de 1996, la Secretaría de la OMC presentó a los Miembros el Manual de Cooperación Técnica sobre Prescripciones en Materia de Notificación, WT/TC/NOTIF/SG/1.

4.737 Con respecto a la suficiencia de la información proporcionada, Corea señala que las notificaciones en virtud del artículo 12 desempeñan una función diferente de la publicación de información relativa a la investigación de la autoridad coreana con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y en el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que establecen, respectivamente, lo siguiente:

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

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."

La notificación tiene por objeto proporcionar al Comité de Salvaguardias información que debe distribuirse a los Miembros para facilitar la celebración de consultas previas útiles con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 y, cuando procede, de consultas en virtud del artículo XXII del GATT. Esta función se desprende tanto de la estructura del artículo 12, que abarca las notificaciones y las consultas, como de la última oración del párrafo 2 del artículo 12, en la que se establece que "el Consejo del Comercio de Mercancías o el Comité de Salvaguardias podrán pedir la información adicional que consideren necesaria al Miembro que se proponga aplicar o prorrogar la medida". Es evidente, que, si el artículo 12 tuviera por objeto reiterar las normas estrictas del artículo 3 y del apartado c) del párrafo 2 del artículo 4, la última oración del párrafo 2 del artículo 12 sería redundante.

4.738 Sin embargo, Corea considera que el procedimiento de notificación no significa que al tercer Miembro no le incumba la responsabilidad de mantener una actitud de vigilancia con respecto a las cuestiones del comercio internacional. Una vez que un tercer Miembro ha sido notificado del mero hecho de la iniciación de una investigación (y, cuando procede, de cada una de las etapas siguientes), debe asumir alguna responsabilidad de vigilar la evolución de los acontecimientos y proteger sus derechos con arreglo a las normas internacionales.

4.739 De hecho, Corea observa que las Comunidades Europeas adoptaron una actitud de vigilancia extrema a este respecto, porque:

- a) asistieron a la Audiencia Pública de la OAI celebrada el 20 de agosto de 1996;
- b) se dirigieron por escrito al Director General Kim, de la CCEC, el 23 de septiembre de 1996³⁸⁷ y recibieron una respuesta del Dr. Kim el 11 de octubre de 1996³⁸⁸; éste resumió los motivos que llevaron a iniciar la investigación de la CCEC e indicó las medidas que algunos Estados miembros de las CE habían adoptado para proteger sus intereses comerciales, entre otras cosas, las de asistir a la audiencia de la CCEC y obtener ejemplares del Informe Provisional de la OAI;
- c) expresaron preocupaciones por la naturaleza de la investigación de la CCEC en la reunión ordinaria del Comité de Salvaguardias celebrada el 25 de octubre de 1996;

³⁸⁷ Véase, Prueba documental Corea-15.

³⁸⁸ Véase, Prueba documental Corea-16

- d) solicitaron la celebración de consultas previas con Corea los días 11 y 16 de diciembre de 1996;
- e) el 28 de enero de 1997, presentaron a Corea 11 páginas de preguntas relativas a diversos aspectos de la investigación de Corea y a la medida de salvaguardia propuesta;
- f) el 3 de febrero de 1997, recibieron respuestas completas a todas las preguntas que habían formulado a Corea;
- g) entablaron consultas previas con Corea los días 4 y 5 de febrero de 1997 en Ginebra, en el curso de las cuales facilitaron a ese país una traducción al inglés de la versión definitiva del Informe de la OAI; y
- h) intervinieron en una reunión extraordinaria del Comité de Salvaguardias celebrada el 21 de febrero de 1997, que no dio lugar a acciones ulteriores.

4.740 Corea considera que la expresión "toda la información pertinente" sólo puede interpretarse razonablemente considerando que se refiere a toda la información requerida en el párrafo 2 del artículo 12 que esté disponible en el momento de la notificación pertinente, es decir, "pruebas del daño grave o de la amenaza de daño grave causados por el aumento de las importaciones, la descripción precisa del producto de que se trate y de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva". La expresión "toda la información pertinente" no se refiere, ni puede referirse, como sugieren las Comunidades Europeas, a la totalidad de la información y los análisis producidos por las autoridades coreanas durante la investigación. En toda investigación exhaustiva, esta información y estos análisis, ocupan miles de páginas, que se resumen y comunican en el curso de las actuaciones nacionales, conforme a lo previsto en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias; a este respecto, Corea reitera que las Comunidades Europeas se han abstenido manifiestamente en todo momento de utilizar ese informe como base de las alegaciones.

4.741 La prescripción de facilitar "pruebas del daño grave o la amenaza de daño grave causados por el aumento de las importaciones" no entraña que la parte notificante deba proporcionar: un análisis adicional, detallado o no, de ninguna de las pruebas presentadas; o un análisis por separado de la relación de causalidad.³⁸⁹

4.742 Corea considera que el Comité de Salvaguardias y la Secretaría de la OMC reconocen que algunos sistemas jurídicos pueden distinguir entre "hacer una constatación" (lo que da lugar a una notificación en virtud del apartado b) del párrafo 1 del artículo 12) y "adoptar una decisión" (lo que da lugar a una notificación en virtud del apartado c) del párrafo 1 del artículo 12).³⁹⁰ En consecuencia, al hacer una notificación en virtud de ambas disposiciones, es posible que no se disponga de alguna información. En el caso de Corea, se trató de buena fe de proporcionar la información pertinente que podía ser útil para celebrar consultas previas.

³⁸⁹ Véase, el documento G/SG/W/1 (23 de febrero de 1995) donde, en la sección VI, la obligación de "facilitar pruebas de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones" se distingue de la obligación de "facilitar información sobre si las importaciones han aumentado en términos absolutos o en relación con la producción nacional". Si la presentación de pruebas sobre la relación de causalidad correspondiese a una prescripción establecida por separado, se la habría mencionado por separado, como en el caso de la existencia de daño grave y del aumento de las importaciones.

³⁹⁰ *Id.*

4.743 Por último, Corea señala que las notificaciones y las consultas previas permitieron que las partes llegaran a una solución.³⁹¹ En su declaración oral las Comunidades Europeas sostuvieron que no se había llegado a ningún acuerdo vinculante entre las partes. Sin embargo, las Comunidades Europeas no pueden negar que se realizó un intercambio de propuestas que condujo a una solución. Si las notificaciones y las consultas previas hubiesen sido insuficientes, como afirman las Comunidades Europeas, no se habría podido formular ninguna propuesta de ese tipo.

iii) *Conclusión*

4.744 Corea asume plenamente las obligaciones que le incumben en virtud de los párrafos 3 y 7 del artículo 3 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, en cuanto a la preferencia que debe darse a una "solución mutuamente aceptable". Reitera que ha actuado de buena fe durante las consultas y celebra que las Comunidades Europeas lo hayan reconocido en las observaciones que formularon en la audiencia. Corea reitera asimismo que por propia iniciativa incrementó el contingente como parte de sus esfuerzos para solucionar la presente diferencia. No obstante, Corea rechaza el argumento de las CE de que la notificación y las consultas de Corea fueron insuficientes, cuando, en realidad, el problema es imputable a los intereses sectoriales de sus Estados miembros.

4.745 En la segunda reunión del Grupo Especial con las partes, **Corea** expuso los siguientes argumentos adicionales en su defensa contra las alegaciones de las CE en virtud del artículo 12:

4.746 Las notificaciones y consultas tienen por objeto proporcionar al Comité de Salvaguardias información que ha de distribuirse a los Miembros para facilitar la celebración de consultas previas útiles con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 y, cuando procede, de consultas en virtud del artículo XXII del GATT de 1994. Corea no considera que las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12 eximan por completo a sus interlocutores comerciales, incluidas las Comunidades Europeas, de la obligación de adoptar una actitud de vigilancia en los asuntos relativos al comercio internacional y llevar a cabo un seguimiento de las actividades de sus interlocutores comerciales. Corea señala que las Comunidades Europeas y algunos otros Miembros de la OMC participaron en todas las etapas de la investigación de Corea que condujo a la imposición de la medida de salvaguardia. Esta participación demuestra tanto la suficiencia de la información que se publicó y se puso a disposición de los interesados, como el carácter abierto del procedimiento de investigación.

4.747 Las Comunidades Europeas intervinieron en una reunión ordinaria³⁹² y en una reunión extraordinaria³⁹³ del Comité de Salvaguardias. Si bien esas reuniones no reemplazan al procedimiento de solución de diferencias, es evidente que, aun cuando las Comunidades Europeas dispusieron de oportunidades plenas y equitativas de exponer sus quejas, el Presidente del Comité tomó nota de las declaraciones formuladas, pero no hizo recomendaciones ni solicitó acciones ulteriores.

4.748 Antes de imponer la medida de salvaguardia, Corea llevó a cabo amplias consultas con las Comunidades Europeas, Nueva Zelandia y Australia. Este proceso abarcó la respuesta a preguntas muy detalladas sobre la investigación de Corea y sobre las actuaciones que finalmente condujeron a la imposición de la medida de salvaguardia.

³⁹¹ Véanse los argumentos de Corea contenidos en el párrafo 4.6 *supra*.

³⁹² Véase el acta de la reunión celebrada el 25 de octubre de 1996, G/SG/M/7 (19 de marzo de 1997).

³⁹³ Véase el acta de la reunión celebrada el 21 de febrero de 1997, G/SG/M/8 (19 de junio de 1997).

4.749 Cada notificación proporcionó toda la información disponible en el momento de su presentación y se ajustó al formato elaborado por un grupo de trabajo del Comité de Salvaguardias, aprobado por el Comité en mayo de 1995 y facilitado a todos los Miembros en un Manual preparado por la Secretaría. Corea no puede aceptar el argumento de las CE de que "por consiguiente, el Manual no puede proporcionar orientación alguna para decidir si la información presentada al Comité de Salvaguardias era 'toda la información pertinente'." Si las Comunidades Europeas consideraban que los formatos no eran idóneos, y que no podían proporcionar orientación a los Miembros, hubiese tenido que indicarlo en el momento de su aprobación por el Comité de Salvaguardias, en lugar de tratar de plantear esas objeciones cuando favorecen su argumentación.

4.750 Corea no puede aceptar que la expresión "toda la información pertinente" se refiera, como, al parecer, suponen las Comunidades Europeas, a la totalidad de la información y los análisis producidos por las autoridades competentes durante la investigación. Tanto la información como los análisis han de buscarse en los documentos presentados de conformidad con el artículo 3 y el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4, que las autoridades europeas han preferido no impugnar.

4.751 Al argumentar que no se ha alcanzado ninguna solución vinculante del presente asunto, las CE no comprenden el verdadero sentido de las observaciones de Corea: es evidente que las notificaciones y las consultas previas fueron suficientemente adecuadas para permitir llegar a una solución. El hecho de que, como resultado de sus procedimientos internos, las Comunidades Europeas no hayan podido aceptar esta solución, carece de importancia. Si las notificaciones y las consultas previas hubiesen sido insuficientes, como sostienen las Comunidades Europeas, no se hubiese presentado, ni podido presentar, ninguna propuesta a sus Estados miembros; consciente del carácter confidencial de estas consultas, Corea no presentó al Grupo Especial un acta en la que figurase la fórmula de conciliación y toda la correspondencia mantenida entre las Comunidades Europeas y Corea acerca del presente asunto. Puesto que las CE forzaron a Corea a probar que prácticamente se había llegado a una solución, Corea presentó al Grupo Especial los documentos siguientes³⁹⁴:

- las diferentes versiones del acta intercambiadas entre las partes, que incluían la solución definitiva; y
- la correspondencia pertinente que acompañó a estos documentos.

4.752 Como se establece en forma inequívoca en la tercera oración del párrafo 7 del artículo 3 del ESD, "se debe dar siempre preferencia a una solución mutuamente aceptable para las partes en la diferencia y que esté en conformidad con los acuerdos abarcados". Precisamente en cumplimiento de este artículo del ESD, Corea entabló negociaciones con las Comunidades Europeas para elaborar una solución mutuamente satisfactoria. No fue Corea, sino las Comunidades Europeas las que incumplieron lo acordado en esas negociaciones de buena fe al no lograr que sus Estados miembros refrendaran esta solución.

4.753 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial³⁹⁵, **Corea** presentó aclaraciones adicionales sobre su posición relativa a las notificaciones en virtud del artículo 12.

³⁹⁴ Véase, Prueba documental Corea-18.

³⁹⁵ El Grupo Especial recuerda que el texto de la pregunta era el siguiente: "Con respecto a los párrafos 1 y 2 del artículo 12, ¿consideran las partes que lo que corresponde es determinar si la notificación es completa o deficiente, o si se ha presentado o no se ha presentado? ¿Qué consecuencias tendría para las medidas de salvaguardia el hecho de que la notificación no se presente o sea incompleta?"

4.754 Corea considera que es muy importante determinar si la notificación se ha presentado o no se ha presentado. Además, es preciso distinguir entre una notificación completa y una notificación incompleta. En su opinión, el hecho de que una notificación no sea completa no puede afectar la validez de la medida de salvaguardia de que se trate.

4.755 Las Comunidades Europeas han sostenido que una infracción de procedimiento, aunque sea secundaria o irrelevante, *podía* poner en tela de juicio la validez misma de las medidas de salvaguardia. Además, Corea también ha entendido que las comunidades Europeas suponen que una infracción de procedimiento respecto del artículo 12 también podía equivaler de alguna manera a una infracción sustantiva.

4.756 Corea considera que una infracción de procedimiento respecto del artículo 12 no puede ser una infracción sustantiva.

4.757 Corea señala asimismo que el hecho de que la medida de salvaguardia se haya aplicado o no se haya aplicado no es pertinente, al parecer, para determinar si una notificación deficiente podría completarse ni de qué manera habría que hacerlo. Corea sostuvo que en caso de que un grupo especial considerase que un Miembro ha cometido una infracción respecto del artículo 12, debería pedirse al Miembro que ha cometido la infracción, como se establece en el párrafo 1 del artículo 19 del ESD y como se hace normalmente, que ponga sus medidas en conformidad con el Acuerdo abarcado. En un caso como el presente, ha de preguntarse exactamente de qué manera un Miembro podría poner su notificación en conformidad. Si el Miembro ya ha impuesto su medida de salvaguardia, entablar consultas (útiles) ulteriores no tendría sentido, aunque sin embargo la celebración de consultas podría facilitar una revisión de esa medida de salvaguardia (por ejemplo, un incremento del contingente o una reducción del arancel). Si la medida de salvaguardia estuviese por lo demás en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, sería inapropiado que un grupo especial indicase que un Miembro debería retirar esa medida de salvaguardia.

4.758 También en respuesta a una pregunta del Grupo Especial³⁹⁶ **Corea** aclaró su posición con respecto a la cuestión del contenido de la notificación.

4.759 Corea considera que "toda la información pertinente" debe consistir, y se basa, en una norma objetiva, la establecida en el modelo. Éste reproduce la estructura y el contenido del párrafo 2 del artículo 12.

4.760 No obstante, las Comunidades Europeas desean, al parecer, que se adopte una decisión para determinar cuál es el *contenido preciso* de la expresión "toda la información pertinente". Corea considera que la expresión "toda la información pertinente" no siempre tiene el mismo contenido.

4.761 El Grupo Especial pidió asimismo³⁹⁷ a **Corea** que aclarase su posición con respecto a los documentos que había presentado al Grupo Especial sobre las consultas celebradas con las Comunidades Europeas. Corea formuló la respuesta siguiente:

4.762 Corea considera que el Grupo Especial y, posiblemente, el Órgano de Apelación son los que en definitiva deben determinar el valor probatorio de un elemento de hecho presentado por las partes.

³⁹⁶ El Grupo Especial recuerda que el texto de la pregunta era el siguiente: "¿El concepto de 'toda la información pertinente' es una norma objetiva o subjetiva? Sírvanse indicar de qué manera su respuesta afectaría a la conclusión del Grupo Especial con respecto a las consecuencias del incumplimiento de esa norma."

³⁹⁷ El Grupo Especial recuerda que el texto de la pregunta era el siguiente: "Desde un punto de vista jurídico, ¿cómo debe ahora tomar conocimiento el Grupo Especial de las consultas?"

Esto es así *a fortiori* cuando, al parecer, las partes impugnan esos elementos de hecho. Corea señala únicamente que la documentación que ha presentado con respecto a las consultas sólo se facilitó a fin de establecer que eran suficientemente adecuadas para permitir que las Comunidades Europeas y Corea acordaran una fórmula de conciliación, aunque ésta no fuese jurídicamente vinculante.

V. ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

A. ESTADOS UNIDOS

5.1 Los **Estados Unidos** formularon los siguientes argumentos en calidad de terceros:

a) Norma de examen

5.2 Los Estados Unidos están de acuerdo con las afirmaciones de Corea respecto de la norma de examen aplicable en los casos de salvaguardia. Los Estados Unidos recuerdan la determinación adoptada por el Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Ropa interior*, citada por Corea, en el que el Grupo Especial llegó a la conclusión de que su función no consistía en emprender un examen *de novo* sino en examinar la compatibilidad de las medidas adoptadas por un Miembro con sus obligaciones internacionales.³⁹⁸ El Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Ropa interior* decidió formular una evaluación objetiva de la decisión escrita adoptada por las autoridades estadounidenses, que incluía su determinación y sus constataciones; esta evaluación objetiva comprendía un examen que permitiera determinar si las autoridades habían analizado todos los hechos pertinentes que tenían ante sí, si se había dado una explicación adecuada de la forma en que los hechos en su totalidad apoyaban la determinación formulada y, **en consecuencia**, si esa determinación era compatible con las obligaciones internacionales de los Estados Unidos.³⁹⁹ De modo análogo, el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Camisas* aplicó esta norma de examen en su evaluación de otra medida de salvaguardia utilizada por los Estados Unidos en el sector textil. El Grupo Especial examinó detenidamente la decisión escrita de las autoridades estadounidenses; formuló comentarios sobre los factores abordados en esa decisión escrita y examinó también el hecho de que la decisión no abordara determinados factores, así como la cuestión de la causalidad. Por último, el Grupo Especial realizó una evaluación global de la determinación adoptada por los Estados Unidos. Sin embargo, en ningún momento dicho Grupo Especial emprendió un examen *de novo*. Las constataciones de esos dos Grupos Especiales relativas a la cuestión de la norma de examen fueron adoptadas por el OSD, sin que el Órgano de Apelación introdujera ninguna modificación.

5.3 La norma desarrollada precedentemente es también la norma de examen apropiada para las diferencias que entrañan la aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias en el contexto de las determinaciones sobre medidas de salvaguardia adoptadas por las autoridades nacionales. Estas autoridades están en la mejor posición para evaluar los hechos y determinar el valor que se debe conceder a los diversos factores. Como hizo notar adecuadamente el Órgano de Apelación en el asunto *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos ("Hormonas")*, los grupos especiales "se encuentran con pocos recursos para emprender ese tipo de exámenes".⁴⁰⁰ El Órgano de Apelación observó asimismo en el asunto *Hormonas* que la función de un grupo especial consiste en realizar una evaluación objetiva del asunto objeto de la diferencia, tanto respecto de los hechos como del derecho, según lo prescrito por el artículo 11 del ESD.⁴⁰¹ Los

³⁹⁸ WT/DS24/R (8 de noviembre de 1996), párrafos 7.12 y 7.13.

³⁹⁹ Véase *Estados Unidos - Ropa interior*, párrafo 7.13.

⁴⁰⁰ WT/DS26/AB/R (16 de enero de 1998), párrafo 117.

⁴⁰¹ *Hormonas*, párrafo 118.

Estados Unidos sostienen que un grupo especial podrá estar seguro de realizar una "evaluación objetiva" del asunto objeto de la diferencia si aplica una norma de examen compatible con la aplicada en los asuntos *Estados Unidos - Ropa interior* y *Estados Unidos - Camisas*, que considere: a) si la autoridad nacional ha examinado todos los hechos pertinentes que tenía ante sí; b) si se ha presentado una explicación suficiente de cómo el conjunto de los hechos apoyaba la determinación formulada, y c) en consecuencia, si la determinación adoptada es compatible con las obligaciones internacionales del Miembro.

b) El Acuerdo sobre Salvaguardias ha subsumido las disposiciones aplicables del artículo XIX del GATT

5.4 Los Estados Unidos no están de acuerdo con la afirmación de las CE, en el sentido de que un Miembro sólo puede aplicar una medida de salvaguardia si, entre otras cosas, los aumentos de las importaciones obedecen "tanto a la evolución imprevista de las circunstancias como al efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT, incluidas las relativas a la liberalización arancelaria según las listas de concesiones de las partes". El párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT se debe interpretar ahora de conformidad con los derechos y obligaciones establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias, según lo dispuesto en el párrafo 1 a) del artículo 11 de ese Acuerdo. El Acuerdo sobre Salvaguardias ha definido, ha aclarado y en algunos casos ha modificado el conjunto de derechos y obligaciones de quienes recurran a medidas de salvaguardia, y el artículo 2 de dicho Acuerdo aclara que la demostración de la "evolución imprevista de las circunstancias" y del nexo causal con las obligaciones dimanantes del GATT ya no son requisitos previos para la aplicación de una medida de salvaguardia.

5.5 El Acuerdo sobre Salvaguardias aclara y amplía las disposiciones del artículo XIX y establece procedimientos para la aplicación de medidas de salvaguardia. Así, en el preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias se "reconoc[e] la necesidad de *aclarar* y reforzar las disciplinas del GATT, y concretamente las de su artículo XIX", mientras que el artículo 1 "establece normas para la aplicación de medidas de salvaguardia [...] previstas en el artículo XIX del GATT". Ambos acuerdos se deben leer al mismo tiempo, y sumados crean un **nuevo** conjunto de derechos y obligaciones que son distintos de los derechos y obligaciones contenidos en la disposición original del GATT. Los Estados Unidos recuerdan que el Órgano de Apelación adoptó una determinación análoga en el asunto *Coco desecado*, en el que el Órgano de Apelación, citando al Grupo Especial, estableció lo siguiente:

El artículo VI del GATT y el Acuerdo sobre Subvenciones establecen, entre los Miembros de la OMC, un conjunto nuevo y distinto de derechos y obligaciones en relación con la aplicación de derechos compensatorios [...]. Los Acuerdos sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias no se limitan a imponer obligaciones adicionales sustantivas y de procedimiento a quienes apliquen medidas compensatorias, sino que esos Acuerdos, conjuntamente con el artículo VI definen, aclaran y en algunos casos modifican el conjunto global de derechos y obligaciones de quienes recurran a la aplicación de esas medidas.⁴⁰²

5.6 Además, los negociadores del Acuerdo sobre Salvaguardias indicaron concretamente su intención de subsumir el artículo XIX en el nuevo régimen establecido por dicho Acuerdo. Así, el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece la relación entre el artículo XIX del GATT y el Acuerdo del modo siguiente:

Ningún Miembro adoptará ni tratará de adoptar medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados a tenor de lo dispuesto en el artículo XIX

⁴⁰² WT/DS22AB/R (21 de febrero de 1997), párrafo 16 (subrayado original).

del GATT de 1994 a menos que tales medidas sean conformes a las disposiciones de dicho artículo aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo.

La expresión "aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo" demuestra claramente la intención de los negociadores de subsumir el artículo XIX en los nuevos derechos y obligaciones creados por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Esta intención resulta aún más evidente cuando se compara el texto del párrafo 1 a) del artículo 11, por ejemplo, con el texto del *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias* ("Acuerdo SMC") en el que **no** existe una intención similar de subsumir el artículo VI del GATT en el Acuerdo SMC. Así, el artículo 10 del Acuerdo SMC establece:

Los Miembros tomarán todas las medidas necesarias para que la imposición de un derecho compensatorio sobre cualquier producto del territorio de cualquier Miembro importado en el territorio de otro Miembro esté *en conformidad con las disposiciones del artículo VI del GATT y con los términos del presente Acuerdo*. (cursivas añadidas).

5.7 Los términos explícitos del Acuerdo sobre Salvaguardias dejan bien en claro que el artículo XIX no tiene una existencia separada y distinta del Acuerdo, sino que las disposiciones del artículo XIX *que siguen en vigor* se incorporan al Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece simplemente un marco de procedimiento para la aplicación del artículo XIX del GATT. En cambio, el Acuerdo incorpora el artículo XIX y de este modo crea un nuevo conjunto de derechos y obligaciones que define, aclara y en algunos casos modifica los derechos y obligaciones establecidos en el artículo XIX. En este caso, el Acuerdo sobre Salvaguardias modifica el conjunto de derechos que hacen posible que un Miembro pueda aplicar una medida de salvaguardia sin tener en cuenta si el aumento de importaciones (o la amenaza del mismo) se produjo "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 [...]", como se estableció originalmente en el artículo XIX.⁴⁰³ De conformidad con este nuevo régimen, el artículo 2 establece las condiciones mínimas que un Miembro debe cumplir antes de que se pueda aplicar correctamente una medida de salvaguardia. Esta interpretación se ve además corroborada por el hecho de que los negociadores del Acuerdo sobre Salvaguardias reiteraron manifiestamente en el artículo 2 todas las frases del párrafo 1 a) del artículo XIX **excepto** la relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias" y las obligaciones contraídas en virtud del GATT.

5.8 En consecuencia, los Estados Unidos sostienen respetuosamente que la afirmación de las CE, en el sentido de que la medida de salvaguardia aplicada por Corea viola la disposición del párrafo 1 a) del artículo XIX relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias", es errónea porque el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene tal requisito.

c) Las medidas de salvaguardia se deben aplicar de conformidad con los requisitos del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

5.9 Los Estados Unidos coinciden con las Comunidades Europeas en que un Miembro, al formular su determinación sobre la existencia de daño, debe examinar todos los factores pertinentes

⁴⁰³ En realidad, esa modificación era necesaria para reflejar la práctica real. No resulta simplemente creíble que un Ministro de Comercio negociara una determinada concesión si se podía prever que dicha concesión ocasionaría un aumento de las importaciones que, a su vez, causarían un daño grave a una rama de producción del país que otorgaba la concesión. Un Ministro que adoptara ese comportamiento sería, con razón, destituido. Por lo tanto, el empleo de la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" resulta redundante porque las circunstancias en las que el aumento de las importaciones causa o amenaza causar un daño grave son, casi por definición, "imprevistas".

que tengan relación con la situación de la rama de producción en su conjunto, según lo exige el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como Corea examinó los factores pertinentes relativos sólo a la situación de una parte de una rama de producción, sin relacionar ese examen con la situación de la rama de producción en su conjunto, la determinación adoptada por Corea resulta deficiente. El párrafo 2 a) del artículo 4 establece que las autoridades coreanas "evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular [...]" (se enuncia a continuación una lista de factores). Este requisito, leído conjuntamente con la definición de rama de producción nacional que figura en el párrafo 1 c) del artículo 4 -"el conjunto de los productores [...] o aquellos cuya producción conjunta [...] constituya una proporción importante de la producción nacional de esos productos"- indica que la evaluación debe referirse al conjunto de la rama de producción y no sólo a una parte de ella. Si bien el daño causado a una rama de producción se puede analizar teniendo en cuenta una parte de dicha rama de producción, se da por supuesto que la información relativa a una parte de la rama de producción debe guardar relación con la situación de la industria en su conjunto. Por tanto, en la medida en que Corea no ha examinado todos los factores pertinentes mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4, su investigación es deficiente.

5.10 De modo análogo, las Comunidades Europeas enumeran diversos factores que Corea presuntamente ha omitido evaluar al realizar su determinación positiva de daño. Respondiendo a esta alegación, Corea presentó diversos cuadros y otra información. Sin embargo, la comunicación presentada por Corea no aclara si esta información fue presentada a la CCEC y si ésta la examinó al formular su determinación, o si dicha información fue reunida posteriormente para apoyar la determinación de la CCEC. No existen citas en el sentido de que la investigación realizada por la CCEC o el informe de la misma demuestren que dicha información fue evaluada por la CCEC. Si bien la decisión sobre el fondo de las pruebas presentadas debe ser adoptada discrecionalmente por las autoridades nacionales competentes, el párrafo 2 a) del artículo 4 exige claramente que las *autoridades competentes* evalúen todas las pruebas pertinentes. Si la CCEC no ha evaluado pruebas pertinentes, esta omisión violaría los términos explícitos del párrafo 2 a) del artículo 4.

d) El Acuerdo sobre Salvaguardias no establece un umbral numérico de penetración en el mercado

5.11 Tanto Corea como las Comunidades Europeas sugieren erróneamente que en el párrafo 2 a) del artículo 4 existe un umbral numérico implícito pero indefinido, relativo a la parte de mercado, para determinar si el aumento de las importaciones causan o amenazan causar un daño grave. Las Comunidades Europeas señalan que la reducción del 5,7 por ciento de la parte del mercado interno correspondiente a los productores coreanos de leche cruda o sin elaborar y leche en polvo es demasiado pequeña como para ser motivo de preocupación, mientras que Corea considera que esa reducción del 5,7 por ciento indica un daño grave a la rama de producción nacional. En apoyo de su posición, Corea menciona la determinación positiva de daño realizada en marzo de 1998 por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos en el asunto *Gluten de trigo*, en el que dicha Comisión constató que las importaciones habían aumentado su parte en el mercado estadounidense en un 8,8 por ciento durante el período objeto de investigación.

5.12 Los Estados Unidos sostienen que el párrafo 2 a) del artículo 4 no contiene ningún requisito relativo a una prueba o un umbral numérico, explícito o implícito, con respecto a la penetración en el mercado. En cambio, el párrafo 2 a) del artículo 4 exige que las autoridades competentes evalúen "todos los factores pertinentes", de los que el porcentaje de la parte del mercado interno es sólo uno. Si la modificación de la parte de mercado se considerara como el único factor, esto sería contrario al requisito de que las autoridades competentes evalúen todos los factores pertinentes. Como se demuestra en la determinación de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos en el asunto *Gluten de trigo*, en las páginas del informe de la Comisión citado por Corea, el aumento de la parte de mercado correspondiente a las importaciones fue sólo uno de varios factores examinados por

la Comisión para determinar que el aumento de las importaciones constituyó una causa importante de daño grave en ese caso particular.

5.13 Además, ningún número en particular podría servir lógicamente como referencia para evaluar la importancia de la penetración en el mercado. La importancia de cualquier cambio en la parte de mercado variará entre un caso y otro. La determinación de si una modificación del 5,7 por ciento es significativa o no dependerá en gran parte de la naturaleza del producto y de la naturaleza de la competencia en el mercado.

e) El Acuerdo sobre Salvaguardias no exige planes de reajuste

5.14 Los Estados Unidos no están de acuerdo con la afirmación de las CE de que Corea violó el párrafo 1 del artículo 5, entre otras cosas, porque "no presentó información alguna acerca de planes de reajuste encaminados a restablecer la competitividad de la rama de producción nacional [...]" y que "Corea, al no tomar en consideración planes de reajuste, no examinó, *a fortiori*, de que manera podría esa medida ser necesaria, ni siquiera útil, para la aplicación de tales planes". El Acuerdo sobre Salvaguardias **no** exige que una rama de producción presente un plan de reajuste y, por tanto, el Grupo Especial no puede interpretar que ese requisito existe en el Acuerdo. El párrafo 1 del artículo 5 sólo establece que "[u]n Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Aunque la presentación y la consideración de un plan de reajuste puede ser conveniente para justificar que un Miembro ha cumplido el objetivo del párrafo 1 del artículo 5, no existe en el artículo ninguna *prescripción* que se refiera a planes de reajuste o que exija que un Miembro considere tales planes.

VI. REEXAMEN INTERMEDIO

6.1 El 17 de marzo de 1999, las Comunidades Europeas y Corea solicitaron al Grupo Especial que examinara, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 15 del ESD, algunos aspectos del informe provisional que se había transmitido a las partes el 3 de marzo de 1999. Las Comunidades Europeas solicitaron al Grupo Especial que celebrara una reunión adicional. Esta reunión adicional del Grupo Especial con las partes se llevó a cabo el 22 de marzo de 1999.

6.2 Hemos examinado los argumentos y las sugerencias presentados por las partes y hemos completado nuestro informe, teniendo en cuenta las observaciones de las partes que hemos considerado justificadas. Al hacerlo, nos hemos cerciorado de que no se introdujeran nuevos argumentos en esta etapa del procedimiento del Grupo Especial. En este contexto, hemos realizado ligeras modificaciones en algunos párrafos, entre ellos en los párrafos 4.325, 4.416 a 4.419, 4.449 y 4.452 de la parte descriptiva, y los párrafos 7.16, 7.18, 7.23, 7.24, 7.30, 7.31, 7.46, 7.49, 7.55, 7.70, 7.72, 7.73, 7.75, 7.77, 7.78, 7.79, 7.86, 7.87, 7.96 y 7.116 de las constataciones. Además, hemos introducido otras modificaciones de menor importancia, en particular correcciones lingüísticas y tipográficas.

VII. CONSTATAIONES

A. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO

7.1 En la presente sección, abordamos dos objeciones de procedimiento planteadas por Corea en su primera comunicación. También recordamos una resolución oral formulada al finalizar la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, respecto de la solicitud de Corea de presentar la versión inglesa de su Informe de la OAI en una fecha posterior a la primera reunión sustantiva del Grupo Especial. Por último, nos referimos a la impugnación hecha por Corea del alcance de la presente diferencia, esto es, las consecuencias del hecho de que las Comunidades Europeas no hayan formulado ninguna alegación relativa al artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

1. Insuficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial por parte de las CE

7.2 Corea solicita que el Grupo Especial rechace la reclamación de las Comunidades Europeas en su totalidad, debido a la insuficiencia de su solicitud de establecimiento de un grupo especial, lo que vulneraría el párrafo 2 del artículo 6 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias ("ESD"). Corea alega que la solicitud de establecimiento de un grupo especial formulada por las CE vulnera el párrafo 2 del artículo 6 del ESD porque se limita a enumerar cuatro artículos del Acuerdo sobre Salvaguardias, lo que, según Corea, es insuficiente "en particular en el caso de una solicitud relativa a la determinación efectuada por una autoridad nacional [...]". A juicio de Corea, la solicitud de establecimiento de un grupo especial debía contener una declaración detallada del asunto objeto de la diferencia y el fundamento jurídico de las alegaciones de las Comunidades Europeas, a fin de permitir que la parte demandada pudiera realizar una defensa eficaz, y de que los terceros pudieran evaluar la decisión de intervenir o no. Corea solicita que el Grupo Especial no adopte la interpretación realizada por el Órgano de Apelación en el asunto *CE - Bananos*⁴⁰⁴, en el que se declaró que es suficiente, a los efectos del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, que en una solicitud de establecimiento de un grupo especial se enumeren los artículos de los acuerdos pertinentes.

7.3 Sobre esta cuestión, las Comunidades Europeas señalan a la atención del Grupo Especial las conclusiones del Órgano de Apelación en el asunto *CE - Bananos*:

"[a]ceptamos la opinión del Grupo Especial de que basta que las partes reclamantes *enumeren las disposiciones de los acuerdos concretos que se alega que han sido vulnerados*, sin exponer argumentos detallados acerca de cuáles son los aspectos concretos de las medidas en cuestión en relación con las disposiciones concretas de esos acuerdos".⁴⁰⁵ (cursivas añadidas)

7.4 El párrafo 2 del artículo 6 del ESD establece lo siguiente:

"Las peticiones de establecimiento de grupos especiales se formularán por escrito. En ellas se indicará si se han celebrado consultas, se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad."

7.5 Consideramos que una solicitud de establecimiento de un grupo especial es suficientemente detallada si contiene una descripción de las medidas en litigio y de las alegaciones, es decir, de las violaciones alegadas.⁴⁰⁶

7.6 Observamos que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por las CE contiene las siguientes referencias:

⁴⁰⁴ *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos* ("CE - Bananos"), adoptado el 25 de septiembre de 1997, WT/DS27/AB/R.

⁴⁰⁵ *CE - Bananos*, Informe del Órgano de Apelación, párrafo 141.

⁴⁰⁶ Véase, por ejemplo, la declaración del Órgano de Apelación en el asunto *CE - Bananos*, Informe del Órgano de Apelación, párrafo 141. En el reciente Informe correspondiente al asunto *Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México* (adoptado el 25 de noviembre de 1998, WT/DS60/AB/R) ("*Guatemala - Cemento*") el Órgano de Apelación reiteró que éstos eran los dos requisitos prescritos en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. No encontramos ningún motivo para apartarnos de este criterio.

"La medida de salvaguardia impugnada fue impuesta en forma de contingente de importación sobre las importaciones de determinados productos lácteos (códigos de la NC de Corea 0404.90.0000, 0404.10.2190, 0404.10.2900 y 1901.90.2000) con efecto a partir del 7 de marzo de 1997, y hecho pública mediante notificación en la revisión del "Aviso separado de exportación-importación" y en los "Principios detallados de licencias de importación sobre sucedáneos de la leche en polvo." [...]

"Por consiguiente, las CE solicitan que el grupo especial considere y constate que la medida de que se trata incumple las obligaciones contraídas por Corea en virtud de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular los artículos 2, 4, 5 y 12 de dicho Acuerdo, e infringen el artículo XIX del GATT de 1994."

7.7 Por consiguiente, consideramos que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por las CE es suficientemente detallada y contiene una descripción de las medidas en litigio y de las reclamaciones, es decir, de las violaciones alegadas.

2. Falta de interés económico

7.8 Corea alega también que las Comunidades Europeas reconocen tener escaso o ningún interés comercial en plantear este asunto ante el Grupo Especial. A juicio de Corea, este reconocimiento, sumado al hecho de no haber resuelto la diferencia durante las consultas, sugiere que el actual procedimiento es meramente un intento de las Comunidades Europeas de utilizar el ESD para establecer un precedente en materia de salvaguardias mediante una opinión consultiva del Grupo Especial. Corea sostiene que esto contradice el espíritu del ESD, según el cual la solución formal de diferencias se debe reservar para las diferencias en las que los Miembros consideren, de buena fe, que sus intereses se ven menoscabados, y el párrafo 7 del artículo 3 del ESD concretamente señala a los Miembros que deben ejercer moderación en el planteamiento de asuntos de solución de diferencias y establece una preferencia por las soluciones mutuamente aceptadas frente al procedimiento formal de solución de diferencias.

7.9 Las Comunidades Europeas responden que en el asunto *CE - Bananos*, el Órgano de Apelación, al dar respuesta a una objeción similar planteada por las Comunidades Europeas, sostuvo que:

"Los Miembros tienen un amplio margen de discrecionalidad para decidir si presentan o no una reclamación contra otro Miembro al amparo del ESD. Del texto del párrafo 1 del artículo XXIII del GATT de 1994 y del párrafo 7 del artículo 3 del ESD se desprende, además, que en gran medida corresponde al propio Miembro decidir sobre la "utilidad" de presentar una reclamación."⁴⁰⁷

7.10 Corea alega asimismo que, después de celebrar intensas consultas, las partes parecían haber resuelto su diferencia. A juicio de Corea, el hecho de que posteriormente las Comunidades Europeas retiraran su aceptación de la solución propuesta por Corea evidencia la falta de buena fe de las Comunidades Europeas.

7.11 En cuanto a la supuesta aceptación de una solución ofrecida por Corea, las Comunidades Europeas responden que nunca existió ninguna propuesta formal ni ninguna aceptación de una solución de mutuo acuerdo. En opinión de las Comunidades Europeas, cada parte negoció de buena fe, realizando un esfuerzo por alcanzar una solución mutuamente satisfactoria en este caso, pero que la solución no se concretó. Por último, las Comunidades Europeas sostienen que si Corea desea

⁴⁰⁷ Véase *CE - Bananos*, Informe del Órgano de Apelación, párrafo 135.

impugnar la buena fe de las Comunidades Europeas en las negociaciones y en el planteamiento de esta diferencia, a ella incumbe la carga de probar sus alegaciones.

7.12 En primer lugar, observamos que Corea no señala claramente qué es lo que desea que el Grupo Especial haga como respuesta a su argumento. Corea no solicita que se rechace la reclamación por la falta de interés económico de las Comunidades Europeas o por falta de buena fe de las Comunidades Europeas durante las negociaciones. No obstante, suponiendo que la posición de Corea consista en que existe el requisito de que las Comunidades Europeas tengan algún interés económico y que éstas no han cumplido ese requisito, el Grupo Especial tendría que decidir cuál es la medida apropiada. Por lo tanto, consideramos que debemos pronunciarnos sobre esta cuestión.

7.13 Con respecto a la referencia que hace Corea a la falta de interés económico de las Comunidades Europeas, consideramos que, en el marco del ESD, no existe ningún requisito de que las partes deban tener un interés económico. En el asunto *CE - Bananos*, el Órgano de Apelación estableció que no cabía suponer la necesidad de un "interés protegido jurídicamente" en el ESD ni en ninguna otra disposición del Acuerdo sobre la OMC, y que en gran medida corresponde al propio Miembro decidir sobre la "utilidad" de cualquier procedimiento en el marco del ESD. No encontramos en el ESD ningún requisito de un "interés económico". También hacemos notar las disposiciones del párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en el sentido de que cuando se demuestra la violación de una norma, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo.

7.14 Incluso suponiendo que existiera algún requisito relativo al interés económico, consideramos que las Comunidades Europeas, como exportadoras de productos lácteos a Corea, tenían interés suficiente para iniciar y tramitar este procedimiento de solución de diferencias.

7.15 En lo que respecta a la referencia hecha por Corea al fracaso de las negociaciones entabladas para resolver la diferencia, sólo podemos observar que las Comunidades Europeas consideran que los ofrecimientos de Corea no les resultaban aceptables, y que ambas partes reconocen que nunca se llegó a una solución formal de la presente diferencia que fuera aprobada por las autoridades nacionales competentes. El ESD favorece la conclusión de soluciones mutuamente aceptables. Observamos que, en lo que respecta a la presente diferencia, no se notificó al OSD ninguna solución mutuamente convenida. Sólo podemos recordar que cuando un Miembro de la OMC considera que sus derechos han sido anulados por las acciones de otro Miembro, el primero tiene derecho⁴⁰⁸ (de conformidad con el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos XXII y XXIII del GATT de 1994) a iniciar el procedimiento de solución de diferencias previsto en el ESD.

3. Presentación del Informe de la OAI

7.16 En su primera comunicación, Corea hizo referencia a un informe de la Comisión de Comercio Exterior de Corea (Informe de la OAI)⁴⁰⁹, del que presentó sólo una versión en idioma coreano. Al comienzo de la primera reunión sustantiva celebrada por el Grupo Especial con las partes, el Grupo Especial señaló que le decepcionaba el hecho de que Corea hubiera presentado sólo una versión en idioma coreano del Informe de la OAI. Aunque el Grupo Especial comprendía las dificultades que suponía la traducción del informe de la investigación, sugirió a Corea que, si deseaba hacer referencia

⁴⁰⁸ Véase el Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos – Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejido de lana procedentes de la India*, adoptado el 23 de mayo de 1997, WT/DS33/AB/R ("*Estados Unidos – Camisas y blusas*"), página 15.

⁴⁰⁹ En su notificación de 2 de diciembre de 1996 (G/SG/N/8/KOR/1), distribuida el 6 de diciembre de 1996, Corea señaló que la expresión "Informe de la OAI" es equivalente a "Informe de la CCEC". Por lo tanto, en nuestras constataciones nos referiremos al informe de la investigación realizada por la CCEC como el "Informe de la OAI".

al Informe de la OAI para respaldar sus alegaciones, debía presentar una versión de dicho informe en uno de los idiomas oficiales de la OMC. Corea dijo que era dudoso que el Informe de la OAI fuera pertinente porque, en su opinión, las CE habían limitado sus alegaciones a la calidad y el alcance de la notificación realizada por Corea de conformidad con el artículo 12. El Grupo Especial no examinó la cuestión de dilucidar si Corea debía presentar el Informe de la OAI, sino que simplemente señaló que toda presentación de pruebas se debía hacer en uno de los idiomas oficiales de la OMC.

7.17 Al finalizar la primera reunión del Grupo Especial, Corea informó al Grupo que necesitaría un período adicional al previsto para las respuestas y réplicas, a fin de presentar una versión inglesa del Informe de la OAI.⁴¹⁰

7.18 El Grupo Especial informó a Corea que, si tenía el propósito de presentar cualquier prueba, con inclusión del Informe de la OAI, debía hacerlo antes del 20 de noviembre de 1998, es decir, la fecha dada a las partes para responder a las preguntas que se les habían formulado durante la primera reunión sustantiva del Grupo Especial. De este modo, las partes podrían presentar réplicas completas y útiles antes de la segunda reunión del Grupo Especial. El 20 de noviembre de 1998, Corea presentó, junto con sus respuestas a las preguntas que se le habían formulado, una versión en inglés del Informe de la OAI, como Prueba documental Corea-6.

7.19 Basamos nuestra decisión en el párrafo 5 del reglamento adicional, adoptado por el Grupo Especial con arreglo al párrafo 1 del artículo 12 del ESD, que establece lo siguiente:

"5. Las partes presentarán al Grupo Especial todas las pruebas fácticas a más tardar en la primera reunión sustantiva, excepto en lo tocante a las pruebas necesarias a los fines de las comunicaciones de réplica o de las respuestas a preguntas. [...]"

7.20 También consideramos que esto está en consonancia con el enfoque en dos etapas propuesto por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina – Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos*.⁴¹¹

4. La ausencia de una reclamación de las Comunidades Europeas en virtud del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.21 En su segunda comunicación, Corea alegó que, como las Comunidades Europeas no habían planteado ninguna reclamación en virtud del artículo 3 ni del párrafo 2 c) del artículo 4, se debía considerar que las Comunidades Europeas aceptaban que las "autoridades competentes" de Corea

⁴¹⁰ En su respuesta, las Comunidades Europeas se quejaron de que, al parecer, Corea había mantenido comunicaciones *ex parte* con el Grupo Especial durante las cuales, según las Comunidades Europeas, el Grupo Especial había autorizado a Corea a presentar una versión inglesa del Informe de la OAI después de las réplicas. El Grupo Especial informó inmediatamente a las partes que ningún miembro del Grupo (ni tampoco de la Secretaría) se había comunicado con Corea sobre esta cuestión. La única referencia a la presentación del Informe de la OAI figuraba en la carta de envío que Corea había remitido al Grupo Especial con su primera comunicación, y que había sido transmitida a las partes. En la última parte de esa carta se expresa lo siguiente: "Dadas las limitaciones de tiempo, Corea no ha podido presentar una versión oficial en inglés del informe de la investigación realizada por la Comisión de Comercio Exterior de Corea. Sólo se adjunta a la presente la versión original (en coreano). Corea presentará la versión inglesa con la máxima rapidez posible." Resulta claro que no ha habido ninguna comunicación *ex parte*.

⁴¹¹ Véase el Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina – Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos*, WT/DS57/AB/R, adoptado el 22 de abril de 1998, párrafo 79 ("*Argentina – Medidas que afectan a las prendas de vestir*").

habían publicado: "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" (párrafo 1 del artículo 3, última frase). A juicio de Corea, como las Comunidades Europeas no habían invocado el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias ni habían planteado reclamaciones en virtud del párrafo 2 c) del artículo 4 de ese Acuerdo, sólo impugnaban la calidad y el alcance de las notificaciones realizadas por Corea de conformidad con el artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas están de acuerdo con Corea en que no plantean una reclamación en virtud del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y que tampoco se basan en el párrafo 2 c) del artículo 4 de dicho Acuerdo. En opinión de las Comunidades Europeas, esto no afecta a su derecho de impugnar el fondo del Informe de la OAI.

7.22 Estamos de acuerdo con la Comunidades Europeas en que la ausencia de una reclamación en virtud del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias significa a lo sumo que las Comunidades Europeas convienen en que el informe es compatible con las normas de la OMC a los fines del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas tienen derecho a plantear reclamaciones más específicas en virtud del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y así lo han hecho. Consideramos que si un Miembro desea impugnar la compatibilidad con las normas de la OMC de la manera en que se ha realizado una determinación de la existencia de "daño", o la elección de la medida apropiada que se debe imponer, ese Miembro no tiene que impugnar la publicación del informe final como tal.

B. CARGA DE LA PRUEBA

7.23 Corea alega que la carga de la prueba incumbe a las Comunidades Europeas, y añade que esta carga "no se desplaza de una parte a otra durante el procedimiento". Las Comunidades Europeas no presentan ningún argumento sobre la carga de la prueba.

7.24 En el contexto de la presente diferencia, que se refiere a la evaluación de la compatibilidad con las normas de la OMC de una medida de salvaguardia aplicada por una autoridad nacional, consideramos que corresponde a las Comunidades Europeas acreditar la existencia de una presunción *prima facie* de violación del Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir, demostrar que las medidas de salvaguardias coreanas no están justificadas al amparo de los artículos 2, 4, 5 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴¹² Recordamos a este respecto la declaración del Órgano de Apelación en el asunto *Comunidades Europeas - Hormonas*⁴¹³, en el sentido de que "[...] la acreditación *prima facie* es aquella que requiere, a falta de una refutación efectiva por parte del demandado, que el Grupo Especial, como cuestión de derecho, se pronuncie a favor del reclamante que efectúe la acreditación *prima facie*". Por lo tanto, incumbe a Corea presentar una "refutación efectiva" de la presunción acreditada por las Comunidades Europeas. En el caso presente, incumbe a Corea refutar efectivamente las pruebas y los argumentos de las Comunidades Europeas, presentando sus propios argumentos y pruebas en apoyo de sus afirmaciones en el sentido de que, en el momento en que

⁴¹² Véase el Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Australia – Medidas que afectan a la importación de salmón*, adoptado el 6 de noviembre de 1998, WT/DS18/AB/R, ("*Australia – Salmón*"), párrafos 257 a 261.

⁴¹³ Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Comunidades Europeas – Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos ("CE – Hormonas")*, adoptado el 13 de febrero de 1998, WT/DS26 y 48/AB/R, párrafo 104.

adoptó su determinación, Corea respetó las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴¹⁴ Como cuestión de derecho, la carga de la prueba incumbe las Comunidades Europeas, en su calidad de reclamante, y no se desplaza entre las partes durante el procedimiento del Grupo Especial. Como cuestión de procedimiento ante el Grupo Especial, las Comunidades Europeas presentarán sus argumentos y sus pruebas, y Corea responderá para refutar las alegaciones de las CE. Al término del procedimiento, corresponde al Grupo Especial ponderar y evaluar las pruebas y los argumentos presentados por ambas partes a fin de determinar si las alegaciones de las CE están bien fundadas.

7.25 En el caso presente, después de examinar las extensas comunicaciones de ambas partes, debemos evaluar las pruebas presentadas por cada una de ellas y analizar el valor de sus argumentos jurídicos, teniendo en cuenta las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, a fin de determinar si las alegaciones de las Comunidades Europeas están bien fundadas.

C. NORMA DE EXAMEN

7.26 Observamos que en el Acuerdo sobre Subvenciones no existen disposiciones específicas sobre la norma de examen. Por lo tanto, consideramos, en consonancia con lo establecido por el Órgano de Apelación en el asunto *CE – Hormonas*, que, cuando no existe una norma de examen específica para el acuerdo multilateral de comercio de la OMC pertinente, son aplicables las disposiciones del artículo 11 del ESD.⁴¹⁵

7.27 El artículo 11 del ESD establece que "[...] cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos [...]".

7.28 Corea solicita al Grupo Especial que no realice un examen *de novo* de la determinación de sus autoridades nacionales de aplicar una medida de salvaguardia. A juicio de Corea, la norma de examen del artículo 11 supone que la función del Grupo Especial consiste en determinar si Corea: i) examinó los hechos pertinentes que tuvo ante sí en la época de la investigación; y ii) dio una explicación adecuada de la forma en que los hechos en su totalidad apoyaban la determinación formulada. Corea añade que se debe conceder a las autoridades nacionales un cierto margen de deferencia o flexibilidad.

7.29 Las Comunidades Europeas están de acuerdo en que la norma es la establecida en el artículo 11 del ESD, y en que el Grupo Especial no debe realizar una evaluación *de novo*. En este contexto, las Comunidades Europeas alegan que no impugnan los datos económicos básicos presentados por Corea, sino sólo el carácter exhaustivo de esos datos y las conclusiones extraídas en base a ellos. Las Comunidades Europeas sostienen que, para efectuar la "evaluación objetiva de los hechos" a la que se hace referencia en el artículo 11 del ESD, no basta con verificar cuáles han sido las conclusiones de la autoridad investigadora, sino que también hay que examinar "cómo" ésta llegó a esas conclusiones, es decir, que la autoridad nacional debe facilitar una opinión razonada en la que se explique de qué manera tales factores y argumentos han conducido a sus constataciones.

⁴¹⁴ Observamos que ésta es la conclusión a la que llegó el Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos – Camisas y blusas* (adoptado el 27 de mayo de 1997, WT/DS33/R), párrafo 6.7: "[...] corresponde a la India demostrar que existe una presunción de infracción al ATV, es decir, que los Estados Unidos al imponer la restricción no respetaron las disposiciones del párrafo 4 del artículo 2 y del artículo 6 de dicho Acuerdo. E incumbe luego a los Estados Unidos convencer al Grupo Especial de que, en el momento de su determinación, habían respetado los requisitos impuestos en el artículo 6 del ATV". Esto fue confirmado por el Órgano de Apelación.

⁴¹⁵ *CE – Hormonas*, Informe del Órgano de Apelación, párrafo 116.

7.30 Consideramos que si el Grupo Especial tratara con plena deferencia las constataciones de las autoridades nacionales no podría realizar una "evaluación objetiva" según se prevé en el artículo 11 del ESD. A nuestro juicio, esta conclusión se ve corroborada por los informes de otros grupos especiales que han tratado esta cuestión.⁴¹⁶ Sin embargo, no consideramos que nuestro examen sustituya a los procedimientos llevados a cabo por las autoridades investigadoras nacionales. Por el contrario, estimamos que la función del Grupo Especial consiste en evaluar objetivamente el examen realizado por la autoridad investigadora nacional, en este caso la CCEC. A nuestro juicio, una evaluación objetiva entraña un examen que dilucide si la CCEC ha examinado todos los hechos que estaban en su posesión o que debió haber obtenido de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias (con inclusión de los hechos que podrían haberla llevado a no formular una determinación positiva, de conformidad con la última frase del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias), si se ha facilitado una explicación adecuada de la forma en que la totalidad de los hechos apoyaba la determinación formulada y, en consecuencia, si esa determinación era compatible con las obligaciones internacionales de Corea. Por último, consideramos que el Grupo Especial debe examinar el análisis realizado por las autoridades nacionales en la época de la investigación, sobre la base de las determinaciones formuladas por las diversas autoridades nacionales y las pruebas que ha reunido. En el caso presente, estas pruebas figuran principalmente en el Informe de la Oficina de Administración e Investigación ("Informe de la OAI") y en las determinaciones posteriores realizadas por las autoridades coreanas pertinentes.⁴¹⁷ Observamos que las Comunidades Europeas se han basado inicialmente, para establecer sus alegaciones, en las notificaciones al Comité de Salvaguardias. Consideramos que esas notificaciones no constituyen necesariamente una prueba completa de lo que efectivamente hicieron las autoridades coreanas. En cambio, la plena constancia de la investigación coreana sólo se puede hallar en el informe de la investigación o en la determinación definitiva adoptada por el Ministro⁴¹⁸, y no (como adujeron las Comunidades Europeas en la primera reunión del Grupo Especial) en las notificaciones al Comité de Salvaguardias. En sus réplicas y en la segunda reunión del Grupo Especial con las partes, las Comunidades Europeas, en apoyo de sus alegaciones, hicieron referencia también al Informe de la OAI.

7.31 Consideramos asimismo que, en sus recomendaciones o determinaciones sobre la aplicación de una medida de salvaguardia, los Miembros deben explicar cómo consideran los hechos de que disponen o que debieron haber obtenido, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y por qué llegaron a la conclusión, en el momento de adoptar la decisión, de que la medida que se aplicaría era necesaria para remediar el daño grave y facilitar el reajuste de la rama de producción. Esto no significa que el Grupo Especial interpreta que el Acuerdo sobre Salvaguardias

⁴¹⁶ Recordamos que en el asunto *Estados Unidos – Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales* ("Estados Unidos – Ropa interior"), (adoptado el 25 de febrero de 1997, WT/24/R), párrafos 7.53 y 7.54, caso en el que se trataba una medida de salvaguardia en el marco del ATV, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que la norma de examen era la establecida en el artículo 11 del ESD, y realizó observaciones sobre las consecuencias de esa norma de examen para las medidas de salvaguardia. Véase también el Informe del Grupo Especial que examinó el asunto *Brasil - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de leche en polvo procedentes de la Comunidad Europea*, adoptado el 28 de abril de 1994, SCM/179: "Era obligación de la autoridad investigadora hacer una exposición razonada en la que se aclarara la forma en que los elementos de hecho y argumentos en cuestión le habían llevado a la conclusión formulada" (párrafo 286).

⁴¹⁷ En el caso presente, se pueden encontrar pruebas de la actuación de las autoridades coreanas en los siguientes documentos: Determinación de iniciar una investigación (17 de mayo de 1996, Pruebas documentales Corea-3 y Corea-4), Aviso público de la decisión relativa a la existencia de daño por parte de la CCEC (11 de noviembre de 1996, Prueba documental Corea-7), Aviso público de la aplicación de una medida de alivio por el Ministerio de Comercio, Industria y Energía (7 de marzo de 1997, Prueba documental Corea-9).

⁴¹⁸ Véase la sección IV.B.2 b), *supra*.

impone al Miembro importador ningún método particular, sea para la obtención de datos o para el examen y la valoración de todos los factores económicos en base a los cuales el Miembro importador decidirá si es necesario adoptar una medida de salvaguardia.⁴¹⁹ Corea tiene libertad a fin de elegir el método apropiado para evaluar si la situación de su rama de producción nacional fue causada por las importaciones de PLDP o por otros factores, pero debe estar en condiciones de demostrar que abordó las cuestiones pertinentes. También consideramos que esta norma de examen está en consonancia con la práctica del GATT/OMC.

D. PRINCIPIOS GENERALES DE INTERPRETACIÓN

7.32 En su examen del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Grupo Especial debe aplicar los principios de interpretación del derecho internacional público (párrafo 2 del artículo 3 del ESD), entre los que figuran los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Según lo establecido en esos artículos, y tal como lo han aplicado los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación, interpretaremos las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias basándonos en el sentido corriente de los términos de sus disposiciones en su contexto, teniendo en cuenta el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias, el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre la OMC. Hacemos notar también el párrafo 1 del artículo XVI del Acuerdo sobre la OMC, que establece que "[...] la OMC se regirá por las decisiones, procedimientos y práctica consuetudinaria de las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947 y los órganos establecidos en el marco del mismo".

E. RECLAMACIONES EN VIRTUD DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT

7.33 Las Comunidades Europeas formularon inicialmente dos reclamaciones en virtud del artículo XIX del GATT de 1994. En su primera comunicación, las CE alegaron que Corea no había examinado si las tendencias de las importaciones de los productos objeto de la investigación habían sido el resultado de la "evolución imprevista de las circunstancias" según lo prescrito en el párrafo 1 a) del artículo XIX. Corea respondió que el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias respalda la interpretación de que sus disposiciones son actualmente las únicas normas que se deben respetar al aplicar una medida de salvaguardia. En su primera comunicación, las Comunidades Europeas alegaron también que Corea no cumplió sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT y del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de analizar si las "condiciones" en que las importaciones de los productos que se estaban investigando eran tales que causaban un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. En su segunda comunicación, las Comunidades Europeas alegaron que el no haber examinado en qué condiciones se produjo ese aumento de las importaciones, y en particular los precios a los que se importaron los productos, constituía una violación de las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias (y las Comunidades Europeas no volvieron a hacer referencia al párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT). Por lo tanto, examinaremos la alegación de las Comunidades Europeas, de que Corea no ha examinado en qué condiciones se produjeron esas importaciones, sólo en relación con sus alegaciones en virtud del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.34 La reclamación de las Comunidades Europeas relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias" en virtud del artículo XIX del GATT, cuyo texto no se repite en el Acuerdo sobre Salvaguardias, requiere que examinemos la relación existente entre las disposiciones del artículo XIX del GATT y las del Acuerdo sobre Salvaguardias.

⁴¹⁹ Observamos que el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos – Camisas y blusas* (párrafo 7.52) llegó a una conclusión similar.

7.35 Las partes debatieron ampliamente si existe un conflicto entre las disposiciones del artículo XIX del GATT y las del Acuerdo sobre Salvaguardias, y de qué manera el Grupo Especial debe interpretar la relación existente entre los términos del párrafo 1 del artículo XIX del GATT y los términos diferentes utilizados en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴²⁰

7.36 En lo esencial, Corea sostiene que existe tal conflicto, que debe resolverse a favor de la aplicación exclusiva del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas alegan que todas las obligaciones dimanantes de la OMC son en general acumulativas. En opinión de las Comunidades Europeas, las disposiciones del artículo XIX del GATT, que siguen siendo plenamente aplicables porque no existe conflicto entre las disposiciones del párrafo primero del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, imponen, además de las condiciones establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias, la de que el aumento de las importaciones debe ser "consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias".

7.37 Recordamos que los términos de un tratado se deben interpretar con referencia a su sentido corriente, considerado en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin de los acuerdos examinados. También recordamos el principio de la "interpretación eficaz", según el cual se debe dar a todos los términos su pleno significado y se han de interpretar en relación con los demás a fin de evitar incompatibilidades o "inutilidad".⁴²¹

7.38 Actualmente está firmemente arraigado el concepto de que el Acuerdo sobre la OMC constituye un "todo único" y que, por tanto, todas las obligaciones dimanantes de la OMC son en general acumulativas, y los Miembros deben cumplirlas simultáneamente, a menos que haya un "conflicto" formal entre ellas.⁴²² Cuando no existe conflicto, se siguen planteando de todos modos

⁴²⁰ Nos remitimos a los argumentos de las Comunidades Europeas y de Corea que figuran en la sección IV.C del Informe de este Grupo Especial.

⁴²¹ El principio de la interpretación eficaz o "l'effet utile", o en latín *ut res magis valeat quam pereat*, refleja la regla general de interpretación que exige que un tratado se interprete de modo tal que se dé sentido y efecto a todos sus términos. Por ejemplo, no se debe dar a una disposición una interpretación que anule el efecto de otra disposición del mismo tratado. Para un examen de este principio, véase el Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966, vol. II A/CN.4/SER.A/1966/Add.1, página 219 y siguientes de la versión inglesa. Véase también el caso *Corfu Channel* (1949) I.C.J. Reports, página 24 (Corte Internacional de Justicia); el caso sobre la diferencia territorial (entre la Jamahiriya Árabe Libia y el Chad) (1994) I.C.J. Reports, página 23 (Corte Internacional de Justicia); Oppenheim's International Law (9ª edición, Jennings and Watts, 1992) volumen 1, 1280-1281; P. Dallier y A. Pellet, Droit International Public, 5ª edición (1994), párrafo 17.2); D. Carreau, Droit International (1994), párrafo 369. Véase, por ejemplo, la declaración del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos – Pautas para la gasolina reformulada y convencional*, adoptada el 20 de mayo de 1996, WT/DS2/AB/R: "El intérprete no tiene libertad para adoptar una lectura que haga inútiles o redundantes cláusulas o párrafos enteros de un tratado"; véase también el Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Japón – Impuestos*, página 15; Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos – Ropa interior*, adoptado el 25 de febrero de 1997, WT/DS24/AB/R, página 19.

⁴²² El principio de interpretación que consiste en evitar el conflicto entre las normas ha sido confirmado por el Órgano de Apelación en el asunto *Canadá – Determinadas medidas que afectan a las publicaciones*, adoptado el 30 de julio de 1997, WT/DS31/AB/R, ("Canadá – Publicaciones"), página 22; en el asunto *CE – Bananos*, párrafos 219 a 222; en el asunto *Guatemala – Cemento*, párrafo 65, y por el Grupo Especial que examinó el asunto *Indonesia – Determinadas medidas que afectan a la industria del automóvil*, adoptado el 23 de julio de 1998, WT/DS54, 55, 59 y 64/R (no apelado) ("*Indonesia – Automóviles*"), párrafo 14.28. Para una definición del concepto de conflicto, véase por ejemplo la declaración del Órgano de Apelación en el asunto *Guatemala – Cemento*, párrafo 65, o el Informe del Grupo Especial en el asunto *Indonesia – Automóviles*, párrafo 14.28.

difíciles cuestiones de interpretación para conciliar diversas disposiciones de un tratado tan extenso como el Acuerdo sobre la OMC.⁴²³

7.39 Consideramos que los términos y las prescripciones del párrafo 1 del artículo XIX del GATT siguen siendo aplicables en términos generales, ya que estimamos que no existe conflicto entre las disposiciones del párrafo 1 del artículo XIX del GATT y las del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esta conclusión se basa en nuestra interpretación del sentido corriente de los términos del párrafo 1 del artículo XIX del GATT.

7.40 El párrafo 1 del artículo XIX del GATT establece lo siguiente:

Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados

"1. a) 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."

El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece:

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

7.41 Recordamos que el propósito del artículo XIX fue (y sigue siendo) el de permitir que un Miembro importador pudiera desviarse temporalmente de sus obligaciones dimanantes de los artículos II y XI del GATT (es decir, suspender sus concesiones u otras obligaciones) en situaciones de aumento de las importaciones que causaran daño a la rama de producción pertinente. Consideramos que el párrafo primero del artículo XIX establece sólo eso: que un Miembro importador tiene "libertad" en las situaciones en que "las importaciones de un producto en el territorio de ese Miembro 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", para desviarse temporalmente de lo dispuesto en los artículos II y XI del GATT.

7.42 Consideramos que la parte anterior de la frase, "Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones

⁴²³ Véanse por ejemplo los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación en el asunto *Brasil – Medidas que afectan al coco desecado*, adoptado el 20 de marzo de 1997, WT/DS22/R y WT/DS22/AB/R ("*Brasil – Coco desecado*"), en los que se llegó a la conclusión de que, aunque no existe estrictamente un conflicto entre ellas, las disposiciones del artículo VI del GATT se deben conciliar con las de los párrafos 3 y 4 del artículo 32 del Acuerdo SMC.

arancelarias, contraídas por una parte contratante [...]”, no añade condiciones a ninguna medida que se aplique de conformidad con el artículo XIX, sino que sirve como explicación de por qué una medida adoptada con arreglo al artículo XIX puede ser necesaria, teniendo en cuenta el hecho de que en esa época (1947) las PARTES CONTRATANTES acababan de convenir (por primera vez) consolidaciones arancelarias multilaterales y una prohibición general de los contingentes.

7.43 A nuestro juicio, el sentido corriente de la expresión "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" nos lleva a la conclusión de que esta proposición sólo describe en general las situaciones en las que puede ser necesario dejar de lado (durante un período determinado) el carácter vinculante de las obligaciones contenidas en los artículos II y XI del GATT. En otros términos, la frase podría leerse del modo siguiente:

"Si, sin perjuicio de este nuevo conjunto de normas que acabamos de convenir [...] que suponen que una parte contratante no puede establecer contingentes (XI) ni dejar de cumplir sus consolidaciones (II), una parte contratante hace frente a un aumento de las importaciones que causan un daño grave, esa parte contratante podrá suspender total o parcialmente la obligación (XI) o retirar o modificar la concesión (II)."

7.44 Probablemente la referencia a la "evolución imprevista de las circunstancias" se consideró necesaria porque los negociadores acababan de culminar una negociación que se había basado en expectativas de un aumento del comercio (es decir, una evolución imprevista de las circunstancias) y existía una situación en la que algunas restricciones cuantitativas estaban amparadas en cláusulas de anterioridad. Consideramos que esta referencia a la "evolución imprevista de las circunstancias" se debe interpretar en su contexto, es decir, teniendo en cuenta el resto de la proposición, que se refiere al "[...] efecto de las obligaciones [...] contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo". Esta última expresión sólo puede referirse al carácter vinculante de las prohibiciones del GATT con respecto al no cumplimiento de las concesiones arancelarias y la prohibición de los contingentes, ya que no hubiera sido lógico concluir que un Ministro de Comercio hubiera negociado una determinada concesión si pudiera haber previsto que dicha concesión causaría un aumento de las importaciones que, a su vez, ocasionarían un daño grave a una rama de producción del país que otorgaba la concesión.

7.45 Dicho de otro modo, la expresión "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" no se refiere a las condiciones de aplicación de las medidas previstas en el artículo XIX, sino que más bien explica por qué puede resultar necesaria una disposición como la del artículo XIX. En nuestra opinión, el objeto de esta parte de la primera frase del párrafo 1 del artículo XIX no es sino una declaración (de algo que actualmente consideraríamos obvio), en el sentido de que, debido al carácter vinculante de las obligaciones y concesiones del GATT, puede ser necesario modificar temporalmente los aranceles y otras obligaciones negociados sobre la base de expectativas comerciales, a la luz de la evolución real e imprevista de las circunstancias. De este modo, la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" no agrega ningún elemento específico a las condiciones en las que se pueden aplicar las medidas previstas en el artículo XIX.

7.46 Esta interpretación es compatible con el objeto y fin del GATT, que consistía en garantizar alguna certidumbre y previsibilidad en materia de concesiones arancelarias y otras obligaciones dimanantes del GATT. Nuestra interpretación de estas disposiciones del párrafo 1 del artículo XIX

del GATT está confirmada por la práctica de las partes contratantes⁴²⁴ durante unos 48 años y por la adopción del nuevo Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴²⁵

7.47 La adopción del Acuerdo sobre Salvaguardias sin que incluyera la frase "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" resulta lógica. No era necesario hacer referencia a este contexto, que a la sazón había evolucionado. Desde entonces los Miembros ya habían comprendido el sistema de obligaciones vinculantes del GATT. En apoyo de esta interpretación, recordamos que en el asunto *Brasil – Coco desecado* el Órgano de Apelación aclaró que algunos de los Acuerdos del Anexo 1A representan un desarrollo o una evolución de las disposiciones del GATT de 1994. Como los Miembros habían comprendido que esta referencia a la "evolución imprevista de las circunstancias" no añadía nada al resto del párrafo (sino que más bien describía su contexto), no era necesario incluirla explícitamente en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.48 En consecuencia, desestimamos la reclamación concreta de las Comunidades Europeas, de que Corea obró erróneamente al no examinar si las tendencias de las importaciones de los productos objeto de investigación eran el resultado de la "evolución imprevista de las circunstancias", lo que contrariaría el párrafo 1 a) del artículo XIX, ya que consideramos que el artículo XIX del GATT no contiene tal requisito.

F. VIOLACIÓN DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS – OMISIÓN DE ANALIZAR EL REQUISITO DE "EN CONDICIONES TALES"

7.49 En su primera comunicación, las Comunidades Europeas alegaron que Corea había violado el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT porque no había examinado en qué condiciones se habían realizado las importaciones y, en particular, no había considerado los precios a que se había importado el producto. En su segunda comunicación, las Comunidades Europeas limitaron ese argumento particular (el no haber examinado en qué condiciones se realizaron las importaciones) sólo a la alegación de violación del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Corea responde que no existe ningún requisito de examinar los precios de las importaciones con referencia a los precios de los productos similares o directamente competidores. Corea añade que examinó, en su determinación general conforme al artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, si las importaciones de PLDP en Corea habían aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causarían o amenazarían causar un daño grave a la rama de producción nacional que producía productos similares a las PLDP o directamente competidores con ellas. Examinaremos este argumento de las CE sólo con referencia a su reclamación en virtud del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.50 El artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece lo siguiente:

⁴²⁴ Párrafo 1 del artículo XVI del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio.

⁴²⁵ En 1951, el Grupo de Trabajo que examinó el asunto "*Withdrawal by the United States of a Tariff Concession under Article XIX*" (Informe sobre la retirada por los Estados Unidos de una concesión arancelaria al amparo del artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, en francés e inglés solamente) acordó, con excepción de los Estados Unidos, que la evolución imprevista de los acontecimientos se refería a hechos producidos después de la negociación de los aranceles pertinentes y, aunque el Grupo de Trabajo consideró que esta expresión contenía un criterio que se debía respetar, dio al cumplimiento del mismo un carácter automático, ya que no sería razonable esperar que una parte contratante previera que las importaciones causarían un daño grave a su rama de producción nacional. Grupo de Trabajo que examinó el asunto *Withdrawal by the United States of a Tariff Concession under Article XIX of the General Agreement* ("*Sombreros de fieltro*"), GATT/CP.6/SR.19 (adoptado el 22 de octubre de 1951).

"Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y *se realizan en condiciones tales* que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores." (Cursivas añadidas)

7.51 Aunque los precios de los productos importados serán muy a menudo el factor pertinente que indicará de qué manera, de hecho, las importaciones causan un daño grave a la rama de producción nacional, observamos que no existe en el artículo 2 ningún requisito explícito⁴²⁶ de que el Miembro importador deba realizar un análisis de precios de los productos importados y de los precios de los productos similares o directamente competidores en el mercado del país importador.

7.52 Consideramos que la frase "y se realizan en condiciones tales" no establece un criterio adicional ni un requisito de análisis que se deba realizar antes de que un Miembro importador pueda aplicar una medida de salvaguardia. Estimamos que la frase "y se realizan en condiciones tales" califica y se refiere a las circunstancias en que se realiza la importación de los productos objeto de la investigación y también a las circunstancias del mercado en que dichos productos se importan; ambas circunstancias deben ser examinadas por el país importador cuando realiza una evaluación para dilucidar si el aumento de las importaciones causa un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. En este sentido, consideramos que la frase "y se realizan en condiciones tales" se refiere más generalmente a la obligación impuesta al país importador, de realizar una evaluación adecuada de las consecuencias del aumento de las importaciones y del mercado específico que son objeto de la investigación.

7.53 Las Comunidades Europeas plantean varios otros argumentos para respaldar sus alegaciones, en el sentido de que Corea habría violado el artículo 4 y, en consecuencia, el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, esto es, que Corea no demostró adecuadamente la existencia de daño grave y la relación de causalidad con el aumento de las importaciones.⁴²⁷ Nos referiremos al argumento de las CE, de que Corea no realizó una evaluación adecuada para dilucidar si las importaciones del producto objeto de investigación en su territorio habían aumentado en tal cantidad y se realizaban en condiciones tales que causaban un daño grave a la rama de producción nacional cuando examinemos las alegaciones más específicas de las Comunidades Europeas sobre la insuficiencia de las evaluaciones del daño grave y de la relación de causalidad de conformidad con los párrafos 1 y 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Observamos que una violación de los párrafos 2 ó 3 del artículo 4 constituiría una violación del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

⁴²⁶ Contrariamente a las referencias expresas a los precios que figuran en el artículo 3 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994 ("Acuerdo Antidumping") y en el artículo 15 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias ("Acuerdo SMC").

⁴²⁷ En su solicitud de establecimiento de un grupo especial, las Comunidades Europeas alegaron que las determinaciones coreanas violaban los artículos 2, 4, 5 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

G. RECLAMACIONES EN VIRTUD DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

1. **Examen de la existencia de daño grave a la rama de producción nacional, realizado por Corea**

7.54 Las Comunidades Europeas alegan que, en su evaluación del daño grave causado a la rama de producción nacional Corea no examinó correctamente todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tuvieran relación con la situación de la rama de producción. Observamos que las partes están de acuerdo en que la definición apropiada de la rama de producción nacional en este caso abarca a los productores de leche cruda y de leche en polvo, ya que estos dos productos son directamente competidores con las PLDP cuando se utilizan como insumo para la fabricación de productos lácteos de elaboración avanzada, como la leche aromatizada, la leche fermentada y los helados. Por lo tanto, el desacuerdo entre las partes versa sobre el examen correcto de los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esta rama de producción. Observamos también que la definición amplia de la rama de producción nacional, que incluye a los productores de una materia prima y también de uno de sus productos de elaboración avanzada, tiene repercusiones en cuanto a la forma en que se debe realizar la evaluación de la existencia de daño grave a la totalidad de la rama de producción nacional, tal como ha sido definida.

7.55 Al realizar nuestro examen de la determinación de la existencia de daño grave llevada a cabo por Corea tenemos en cuenta las obligaciones que figuran en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esta disposición establece que, en la investigación para determinar la existencia de daño grave, 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."

Esta disposición contiene un principio general relativo a los factores económicos que se deben examinar en una investigación sobre la existencia de daño grave, y proporciona una lista de factores que se consideran *a priori* como especialmente pertinentes e ilustrativos sobre la situación de la rama de producción nacional. La utilización de la expresión "en particular" nos aclara que, entre "todos los factores pertinentes" que las autoridades investigadoras "evaluarán", la consideración de los factores enumerados es siempre pertinente y, por tanto, necesaria, incluso aunque la autoridad pueda posteriormente descartar algunos de ellos por no tener relación con la situación de esa rama de producción. De conformidad con la norma de examen aplicable, nuestra función consiste en evaluar si Corea: i) examinó todos los factores pertinentes que estaban en su posesión o que debía haber obtenido de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en la época de la investigación, y ii) facilitó una explicación adecuada de la forma en que la totalidad de esos hechos apoyaba la determinación formulada. Por lo tanto, examinaremos si en la época en que se adoptó la determinación se examinaron adecuadamente todos los factores enumerados en el párrafo 2 del artículo 4; si las autoridades coreanas explicaron de qué forma cada factor considerado apoyaba (o desaconsejaba) una constatación de daño grave; y si se aportaron razones válidas para considerar que un factor examinado no guardaba relación en este caso con la determinación de la existencia de daño grave.

7.56 Observamos que en las decisiones de otros grupos especiales se han aplicado criterios similares para examinar las determinaciones realizadas por las autoridades investigadoras sobre la existencia de daño grave en el contexto de una medida de salvaguardia adoptada en virtud del

Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, y la existencia de daño importante con arreglo al Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII (Código Antidumping). En el asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas*, el Grupo Especial declaró que:

"El texto de la primera frase del párrafo 3 del artículo 6 del ATV impone al Miembro importador la obligación de examinar, en el momento de formular su determinación, por lo menos todos los factores enumerados en ese párrafo. El Miembro importador podrá decidir –en su evaluación acerca de si se ha causado a la rama de producción nacional un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave– si algunos de estos factores han tenido más o menos influencia que otros. Como mínimo, el Miembro importador debe estar en condiciones de demostrar que ha considerado la importancia o algún otro tipo de influencia de cada uno de los factores enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV."⁴²⁸

7.57 Es aún más pertinente la decisión del Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Salmón*, que estableció el siguiente criterio al examinar una determinación de daño importante:

"[P]ara examinar si una determinación de existencia de daño importante era conforme con esta prescripción había que analizar si la autoridad investigadora había considerado todos los datos pertinentes de que disponía (incluidos los que pudieran ser contrarios a una determinación afirmativa) y si se había dado una explicación razonable de cómo el conjunto de los datos sostenía la determinación hecha por la autoridad investigadora."⁴²⁹

Si bien los conceptos de perjuicio grave y daño importante no son completamente análogos al requisito de la existencia de daño grave que figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias, creemos que las consideraciones generales expresadas por ambos Grupos Especiales sobre cuestiones similares a las que tenemos ante nosotros ofrecen una orientación útil sobre la forma en que un grupo especial debe evaluar el cumplimiento del requisito relativo a la determinación de la existencia de daño grave.

7.58 En nuestra evaluación de la determinación de la existencia de daño grave realizada por Corea encontramos tres cuestiones particularmente problemáticas. En primer lugar, constatamos que en el Informe de la OAI no se examinan algunos de los factores enumerados en el párrafo 2 del artículo 4. Esto sucede, por ejemplo, en lo tocante a la utilización de la capacidad y la productividad. En ambos casos Corea ofrece explicaciones, en sus comunicaciones al Grupo Especial, de por qué consideró que esos factores no tenían relación con la situación de la rama de producción nacional. Si bien estas explicaciones parecen plausibles, nada en el Informe de la OAI indica al Grupo Especial que esos factores fueron tenidos en cuenta en la determinación de daño grave realizada por las autoridades coreanas. En segundo lugar, y como observamos anteriormente, el hecho de que la definición de la rama de producción nacional abarca en este caso dos segmentos diferentes del mercado de los productos lácteos tiene consecuencias para la evaluación de la situación de la rama de producción. Al evaluar la existencia de daño grave causado al conjunto de la rama de producción nacional, constatamos que es aceptable analizar los diferentes segmentos del mercado pero, como señalamos anteriormente, se deben analizar todos los factores enumerados en el párrafo 2 del artículo 4. Al examinar cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 del artículo 4, y cualquier otro factor que la autoridad considere pertinente, ésta tiene dos opciones: la autoridad investigadora puede

⁴²⁸ *Estados Unidos – Camisas y blusas*, párrafo 7.26.

⁴²⁹ *Estados Unidos – Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega*, adoptado el 27 de abril de 1994, ADP/87, párrafo 492 ("*Estados Unidos - Salmón*").

examinar cada factor en relación con todos los segmentos o, si decide examinarlo con relación a sólo uno o varios segmentos, debe ofrecer una explicación de la manera en que el segmento o los segmentos escogidos son objetivamente representativos de la totalidad de la rama de producción. La falta de examen de todos los segmentos, sin ninguna explicación, es un defecto que encontramos en el análisis realizado por Corea sobre las ganancias y pérdidas, los precios, el coeficiente de endeudamiento, el agotamiento del capital y los costos de producción de la rama de producción nacional. Corea debe decidir en primer lugar de qué manera relaciona los acontecimientos producidos en un segmento con su determinación relativa a la rama de producción en su conjunto. Lo que deseamos señalar es que un análisis de sólo un segmento de la rama de producción nacional, sin ninguna explicación sobre su significación para la totalidad de la rama de producción, no cumplirá los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias. En tercer lugar, constatamos que, con respecto a algunos factores examinados por Corea, no se ha facilitado un razonamiento suficiente acerca de algunas de las decisiones adoptadas en el análisis de esos factores que podían haber afectado al resultado del examen. Además, en algunos casos no se ofrece un razonamiento acerca de la manera en que el factor examinado apoya (o desaconseja) una determinación de existencia de daño grave. Esta falta de explicación o de razonamiento se observa en el examen que realiza Corea de la parte del mercado, la producción, las ganancias y pérdidas, el empleo y las existencias.

7.59 Después de expresar nuestras preocupaciones generales respecto del cumplimiento por parte de Corea de sus obligaciones dimanantes del párrafo 2 del artículo 4, nos ocupamos de los aspectos concretos del examen realizado por Corea de cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 del artículo 4, así como de los factores adicionales que Corea examinó para determinar la existencia de daño a la rama de producción nacional. Como nuestra tarea consiste en realizar una evaluación objetiva de las consideraciones fácticas y del razonamiento de las autoridades coreanas para realizar una constatación de daño grave en la época en que adoptó su determinación, nuestro análisis sobre el cumplimiento por Corea de las disposiciones del párrafo 2 del artículo 4 se basará en el Informe de la OAI. Deseamos también aclarar que, aunque examinamos cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 del artículo 4 y otros factores utilizados por Corea, no es nuestra tarea poner en cuestión el valor concedido a cada uno de los factores a los fines de la determinación definitiva de la existencia de daño grave. Coincidimos a este respecto con la conclusión a la que llegó el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas* al examinar la imposición de una medida de salvaguardia en el marco del ATV:

"Esto no significa que el Grupo Especial interpreta que el ATV impone al Miembro importador un método determinado para la reunión de datos o para la consideración y ponderación de todos los factores económicos pertinentes sobre los cuales el Miembro importador decidirá si es necesario adoptar una limitación de salvaguardia. La importancia relativa de cada factor particular, incluidos aquéllos enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV, debe ser evaluada por cada Miembro a la luz de las circunstancias de cada caso."⁴³⁰

a) Aumento de las importaciones

7.60 Las Comunidades Europeas alegan que Corea excluyó determinados productos (productos mixtos)⁴³¹ del ámbito de aplicación de la medida, que no obstante se habían incluido en el cálculo del aumento de las importaciones. Corea señaló que el volumen de importación de esos productos, que

⁴³⁰ *Estados Unidos – Camisas y blusas*, párrafo 7.52.

⁴³¹ Los productos excluidos son los siguientes: concentrado de leche con mineral (calcio), productos especiales chilenos y materias primas para la producción de Cerelac de Nestlé.

figura en la página 7 del Informe de la OAI⁴³², demuestra que los productos mixtos excluidos representan sólo el 0,7, 0,8, 1,5 y 1,3 por ciento de las importaciones de PLDP en los años 1993, 1994, 1995 y primer semestre de 1996, respectivamente. Después de examinar las cifras indicadas por Corea, consideramos que las importaciones de productos mixtos excluidas son una parte muy poco importante de las importaciones de PLDP. Por lo tanto, no existe fundamento para constatar que la decisión de Corea de no excluir esos productos del cálculo del aumento de importaciones es insuficiente a los fines del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.61 Basándonos en las secciones pertinentes del Informe de la OAI, constatamos que el examen del aumento de las importaciones realizado por las autoridades coreanas fue suficiente a los fines del párrafo 2 del artículo 4. La evaluación del aumento de las importaciones realizada por Corea figura en las páginas 32 a 35 del Informe de la OAI, donde se detalla la progresión de las importaciones de PLDP en el período objeto de investigación, tanto en términos absolutos como en relación con la producción nacional.

b) Parte del mercado absorbida por las importaciones

7.62 El examen que realiza Corea de este factor figura en la página 35 del Informe de la OAI, en el que se afirma: "La proporción que representan las PLDP en la demanda total del mercado fue del 1,6 por ciento en 1993, del 7 por ciento en 1994, del 12,2 por ciento en 1995, y del 14,1 por ciento en el período enero-junio de 1996, habiendo sido mayor cada año la tasa de aumento." Aparentemente, este examen del total de la parte del mercado de productos lácteos absorbida por el aumento de las importaciones de PLDP parecería correcto y ajustado a las disposiciones del párrafo 2 del artículo 4. No obstante, observamos que en la página 16 del Informe de la OAI, Corea indica que el mercado total de materia prima para la producción de productos lácteos en Corea está integrado por: la leche cruda producida por las granjas nacionales de productos lácteos, la leche en polvo producida a partir de la leche cruda por las empresas elaboradoras; la leche en polvo importada; la materia prima importada para la elaboración de queso y otras importaciones, con inclusión de las PLDP. En una nota al pie de la página 16 del Informe de la OAI la autoridad investigadora declara lo siguiente:

"Tomando en consideración las características del análisis, se excluyeron los datos sobre las importaciones de queso, pero estas importaciones, que tienen una influencia directa en el consumo de leche cruda nacional, también han aumentado considerablemente desde la liberalización de las importaciones, en 1995. Si se incluye el volumen de las importaciones de queso, la demanda total asciende a 2.027.713 toneladas en 1993, 2.249.258 toneladas en 1994, 2.414.525 toneladas en 1995, y 1.222.804 toneladas en enero-junio de 1996, lo que representa unos coeficientes de aumento del 11 por ciento en 1994, el 7,3 por ciento en 1995 y el 1,4 por ciento en enero-junio de 1996."

7.63 El Grupo Especial sólo puede suponer que esta nota se refiere en realidad a una exclusión de los datos correspondientes a la materia prima importada para la elaboración de queso, ya que este tipo de importaciones hubiera tenido una influencia directa en el consumo de leche cruda. Además, el texto que se amplía en la nota de pie de página no menciona el queso como producto acabado, sino la materia prima importada para la elaboración de queso. Constatamos que esta exclusión no ha sido suficientemente explicada por Corea, si bien ésta reconoce en la nota de pie de página mencionada anteriormente que esas importaciones forman parte del mercado total de materia prima para la elaboración de productos lácteos, que afectan al consumo de leche cruda y que han aumentado considerablemente durante el período objeto de investigación. Esta exclusión no carece de importancia, ya que puede dar lugar a una reducción del tamaño del mercado de que se trata, y a una

⁴³² Véase el párrafo 4.370, *supra*.

sobrestimación de la parte del mercado absorbida por las importaciones de PLDP. Deseamos aclarar que no consideramos que esta exclusión de la materia prima importada para la elaboración de queso, del volumen total del mercado de productos lácteos sea necesariamente incorrecta. Ahora bien, como Corea no ofreció ningún razonamiento para explicar por qué decidió excluir esta parte del mercado pertinente, constatamos que el análisis realizado por Corea de la parte del mercado absorbida por las importaciones de PLDP no se realizó adecuadamente a los fines del párrafo 2 del artículo 4.

c) Ventas

7.64 El examen que realizaron las autoridades coreanas de las modificaciones en el nivel de ventas de la rama de producción nacional se efectuó de forma separada para la leche cruda y la leche en polvo, y figura en las páginas 38 y 45 del Informe de la OAI, respectivamente. En lo que respecta al consumo de leche cruda durante el período objeto de investigación, en el Informe se afirma lo siguiente:

"La cantidad de leche cruda nacional consumida fue 1.844.463 toneladas en 1993, 1.947.128 toneladas en 1994, 1.947.965 toneladas en 1995 y 984.934 toneladas en el período enero-junio de 1996. El coeficiente de aumento del consumo fue del 5,6 por ciento en 1994, del cero por ciento en 1995, y del -2 por ciento en el período enero-junio de 1996."⁴³³

7.65 En lo tocante al consumo de leche en polvo, las autoridades coreanas determinaron lo siguiente:

"La cantidad de leche en polvo nacional consumida fue de 12.191 toneladas en 1993, 12.468 toneladas en 1994, 10.690 toneladas en 1995 y 2.741 toneladas en el período enero-abril de 1996. El coeficiente de aumento fue del 2,3 por ciento en 1994, -14,3 por ciento en 1995 y -40,9 por ciento en el período enero-abril de 1996."⁴³⁴

7.66 Observamos que en el caso de las ventas de leche cruda y leche en polvo nacionales en Corea se ha producido una disminución del consumo. Esta disminución podría respaldar la determinación de la existencia de daño grave a la rama de producción nacional, realizada por las autoridades coreanas. Por consiguiente, constatamos que este factor fue adecuadamente considerado a los fines del párrafo 2 del artículo 4.

d) Producción

7.67 Este factor fue considerado en el Informe de la OAI, con respecto a los segmentos de la leche cruda y de la leche en polvo de la rama de producción en las páginas 38 y 45 del Informe de la OAI, respectivamente, donde se estableció lo siguiente:

"El volumen de la producción de leche cruda nacional fue de 1.857.873 toneladas en 1993, 1.917.398 toneladas en 1994, 1.998.445 toneladas en 1995 y 1.069.224 toneladas en el período enero-junio de 1996. El coeficiente de aumento fue del 3,2 por ciento en 1994, del 4,2 por ciento en 1995 y del 4,4 por ciento en el período enero-junio de 1996."⁴³⁵

⁴³³ Informe de la OAI, página 38.

⁴³⁴ Ídem, página 45.

⁴³⁵ Ídem, página 38.

"El volumen de la leche en polvo nacional producida fue de 13.512 toneladas en 1993, 9.495 toneladas en 1994, 15.719 toneladas en 1995 y 10.401 toneladas en el período enero-abril de 1996. El coeficiente de aumento de la producción fue del – 29,7 por ciento en 1994, del 65,6 por ciento en 1995 y del 52,6 por ciento en el período enero-abril de 1996."⁴³⁶

Corea explicó posteriormente que no consideraba que este factor fuera pertinente porque "no era una medición adecuada para determinar el estado de la rama de producción nacional".⁴³⁷ No obstante, esta declaración explicativa se formuló en la primera comunicación de Corea al Grupo Especial. No encontramos ningún análisis realizado por las autoridades coreanas en la época de la investigación, en el que se dilucide si estas cifras sobre la producción guardan relación (o no) con una determinación de existencia de daño grave a la rama de producción nacional. Al no existir esta explicación, no nos resulta posible determinar si la decisión de las autoridades coreanas de no tener en cuenta este factor como indicador de un daño grave a la rama de producción nacional fue apropiada. En consecuencia, constatamos que este factor no fue adecuadamente considerado a los fines del párrafo 2 del artículo 4.

e) Productividad

7.68 Como se ha indicado anteriormente, la primera tarea del Grupo Especial consiste en examinar si todos los factores enumerados en el párrafo 2 del artículo 4 se han considerado de manera apropiada. Constatamos que este factor no se menciona en el Informe de la OAI. Si bien Corea alega en sus comunicaciones que "los cambios en la productividad no eran indicadores adecuados de un daño grave" y explica las razones de esta conclusión, este razonamiento no figura en el Informe de la OAI. No existe ninguna indicación de que Corea haya considerado la productividad de la rama de producción nacional cuando adoptó su determinación sobre la existencia de daño grave. Por tanto, constatamos que este factor no fue adecuadamente considerado a los fines del párrafo 2 del artículo 4.

f) Utilización de la capacidad

7.69 Del mismo modo que en el caso de la productividad, no encontramos en el Informe de la OAI ningún examen de los cambios en la utilización de la capacidad de la rama de producción nacional. Aunque este factor se mencionó en el proyecto de informe provisional de la investigación⁴³⁸, no se incluyó en el Informe definitivo de la OAI, en el que Corea basó la adopción de la medida de salvaguardia. Por tanto, constatamos que este factor no se consideró adecuadamente a los fines del párrafo 2 del artículo 4.

g) Ganancias y pérdidas

7.70 El examen de este factor realizado por las autoridades coreanas figura en la página 41 del Informe de la OAI (segmento de la leche cruda o no elaborada de la rama de producción) y en la página 49 (segmento de la leche en polvo de la rama de producción). En lo que respecta al segmento de la leche cruda, las autoridades coreanas constataron que varias cooperativas ganaderas habían reducido sus ganancias durante el período, hasta el punto de que, en el primer semestre de 1996, habían comunicado pérdidas de 17.546 millones de won. Corea explicó en el Informe de la OAI que este análisis se llevó a cabo en las cooperativas ganaderas por la siguiente razón: "como las

⁴³⁶ Ídem, página 45.

⁴³⁷ Véase el párrafo 4.364, *supra*.

⁴³⁸ Un extracto de este proyecto de informe se presentó como Prueba documental Corea-5.

cooperativas ganaderas, que están integradas por granjas familiares que producen leche cruda, distribuyen sus ganancias a sus miembros, las ganancias y pérdidas de las cooperativas ganaderas están directamente vinculadas a los ingresos de los productores de leche cruda".⁴³⁹

7.71 En primer lugar, observamos que las actividades de las cooperativas ganaderas no se limitan a la recolección, distribución y venta de leche cruda, sino que también se dedican a la transformación de esta leche cruda en productos lácteos de elaboración avanzada para su posterior venta. Por consiguiente, las ganancias o pérdidas de las cooperativas ganaderas no reflejan exclusivamente sus actividades en el sector de la leche cruda, sino también otras actividades.

7.72 En segundo lugar, las ganancias o pérdidas de los productores de leche cruda no se originan únicamente en sus inversiones en las cooperativas ganaderas, sino que proceden también de la venta de leche cruda a las cooperativas ganaderas. En su primera comunicación⁴⁴⁰ Corea presentó datos sobre los márgenes de beneficio de los productores de leche cruda, basados en la diferencia entre los precios de venta de referencia y el costo de producción de la leche cruda. No obstante, como Corea ha reconocido⁴⁴¹, este análisis no fue realizado en la época en que se llevó a cabo la investigación.

7.73 En tercer lugar, también se desprende de la descripción que hace Corea de su análisis que examinó sólo algunas de las cooperativas ganaderas. Sin embargo, no existe ninguna explicación de por qué actuó de este modo. Ante la falta de tal explicación, no nos es posible evaluar si la selección de cooperativas ganaderas daba un panorama objetivo de la situación de toda la rama de producción nacional.

7.74 Considerados en su conjunto, los defectos del examen realizado por Corea de las ganancias y pérdidas en el segmento de la leche cruda de la rama de producción, que hemos esbozado anteriormente, nos llevan a constatar que este factor no fue adecuadamente considerado a los fines del párrafo 2 del artículo 4.

7.75 En lo que respecta al sector de la leche en polvo de la rama de producción, también encontramos defectos en el examen de las ganancias y pérdidas realizado por Corea. Al analizar las ganancias y pérdidas del sector de la leche en polvo, las autoridades coreanas examinaron sólo dos cooperativas ganaderas y cuatro empresas elaboradoras de leche. También en este caso, no se ofreció ninguna explicación de por qué el examen limitado únicamente a estas empresas daría un panorama objetivo y representativo de la situación de la totalidad de la rama de producción nacional. La nota de pie de página 15 del Informe de la OAI contiene una referencia a la proporción de las cooperativas y empresas escogidas en la producción anual, en la que se suprimieron los datos. Al no facilitar ninguna explicación, Corea demostró no haber examinado la objetividad y la representatividad de la muestra. Por lo tanto, constatamos que, a los fines del párrafo 2 del artículo 4, Corea no ha considerado adecuadamente las ganancias y pérdidas de la totalidad de la producción nacional.

h) Empleo

7.76 El análisis de los cambios en los niveles de empleo de la rama de producción nacional también fue realizado por las autoridades coreanas en primer lugar respecto de los productores de

⁴³⁹ Informe de la OAI, página 41.

⁴⁴⁰ Véase el párrafo 4.343, *supra*.

⁴⁴¹ En su solicitud de reexamen intermedio, Corea sostuvo que "nunca ha realizado ningún intento de aducir que se realizó durante la investigación [un análisis de las ganancias y pérdidas de los productores de leche cruda]".

leche cruda o elaborada y después en lo tocante a los productores de leche en polvo. En lo que respecta al análisis del empleo en el sector de la leche cruda, las autoridades coreanas prefirieron analizar si se había producido una disminución del número de granjas familiares de productos lácteos. Las razones de esta decisión fueron explicadas al Grupo Especial del modo siguiente:

"Las explotaciones lecheras de Corea son en general empresas familiares en pequeña escala, y representan sólo una parte de la actividad económica de algunos de los integrantes de la familia. No es posible determinar cuánto tiempo dedica cada persona a trabajar en esa empresa y qué proporción de ese tiempo está dedicado a la producción lechera [...] por lo cual las autoridades coreanas utilizaron en vez de eso los cambios en el número de unidades familiares dedicadas a la ganadería lechera."⁴⁴²

Esta explicación se formuló en la declaración oral realizada en la segunda reunión del Grupo Especial con las partes, y no en el Informe de la OAI. Es digno de encomio el esfuerzo de Corea por concebir una metodología sustitutiva para calcular el empleo en el sector de la leche cruda, sin limitarse a descartar este factor por no ser pertinente o cuantificable. No obstante, este apartamiento de la práctica normal se debió haber explicado cuando se adoptó la decisión en el Informe de la OAI. Ante la ausencia de esta explicación en dicho Informe, constatamos que este factor no fue adecuadamente considerado a los fines del párrafo 2 del artículo 4.

7.77 En lo que respecta al análisis del empleo en el sector de la leche en polvo, las autoridades coreanas explicaron en el Informe de la OAI que:

"Al automatizarse la producción de leche en polvo, el número de trabajadores empleados en su producción disminuyó a lo largo de los años. Actualmente, muy pocas personas están empleadas a tiempo completo con el fin exclusivo de dedicarse a la producción de leche en polvo. Los trabajadores que producen otros productos lácteos son empleados temporalmente, cuando surge la necesidad, para que se dediquen a la producción de leche en polvo. En consecuencia, el empleo y el salario no son factores importantes en el funcionamiento de las empresas que se dedican a la producción de leche en polvo."⁴⁴³

A la luz de esta explicación contenida en el Informe de la OAI, constatamos que a los fines del párrafo 2 del artículo 4, Corea ha considerado adecuadamente este factor en lo que respecta a la producción de leche en polvo.

i) Existencias

7.78 En lo que atañe a este factor, Corea examinó únicamente las existencias de leche en polvo nacional, ya que la leche cruda no es susceptible de almacenamiento.⁴⁴⁴ Existen dos referencias a los niveles de existencias en todo el Informe de la OAI (páginas 38, 39 y 46). Observamos que las cifras que figuran en las páginas 38 y 39 son ligeramente diferentes de las que aparecen en la página 46. No obstante, ambas muestran una acumulación de existencias en el período objeto de investigación.⁴⁴⁵

⁴⁴² Véase el párrafo 4.513, *supra*.

⁴⁴³ Informe de la OAI, página 48.

⁴⁴⁴ Informe de la OAI, página 38.

⁴⁴⁵ Véase el párrafo 4.323, *supra*.

Sin embargo, observamos que no existe ningún razonamiento para explicar por qué esos niveles de existencias son indicativos de daño grave o por qué son negativos para el sector nacional de los productos lácteos. También en este caso, esta explicación se formula en la segunda comunicación de Corea, en la que se expresa:

"El aumento de las existencias de leche en polvo es una prueba evidente de daño grave, en este caso no sólo para la rama de producción de leche en polvo sino también para toda la rama de producción nacional. Como se ha explicado anteriormente, la leche cruda que no se consume tiene que transformarse, entre otras cosas, en leche en polvo. La transformación sólo aumenta la oferta y las existencias de leche en polvo. En consecuencia, el aumento de las existencias de leche en polvo no sólo indica una oferta excesiva de leche en polvo, sino también demuestra el desplazamiento de la leche sin elaborar nacional por las PLDP importadas baratas, lo que significa un daño grave para toda la rama de producción nacional."⁴⁴⁶

El aumento de las existencias produjo un volumen considerable de gastos. Incluso si se hace caso omiso de la depreciación, el costo de las existencias ascendió a 17.300 millones de won (aproximadamente 21,6 millones de dólares EE.UU.) durante el período objeto de investigación. Los costos de las existencias durante sólo los seis primeros meses de 1996 fueron de 5.800 millones de won (aproximadamente 7,3 millones de dólares EE.UU.) y los productores nacionales se vieron obligados a asumir todo el costo de las existencias [...]."⁴⁴⁷

Por consiguiente, resulta claro de la declaración formulada por Corea en su segunda comunicación que el nivel de las existencias de leche en polvo constatado por las autoridades coreanas tiene consecuencias negativas para el sector de leche en polvo de la rama de producción y podría indicar un daño a la rama de producción nacional. No obstante, este razonamiento presentado por Corea en su segunda comunicación no aparece en el Informe de la OAI, y sólo después de la explicación ofrecida en la segunda comunicación se ha hecho evidente la precariedad de la situación de la rama de producción nacional en lo que respecta a este factor. Por lo tanto, constatamos que este factor no fue adecuadamente considerado a los fines del párrafo 2 del artículo 4.

j) Precio

7.79 Este factor no se menciona explícitamente en la lista de factores que figura en el párrafo 2 del artículo 4, pero Corea lo consideró en su investigación. Las autoridades coreanas analizaron los precios de la leche en polvo y comprobaron que en el primer semestre de 1996 habían sido inferiores a los precios de 1993, en el comienzo del período objeto de investigación.⁴⁴⁸ Observamos que los precios de la leche en polvo han alcanzado un nivel elevado hasta 1995. Teniendo en cuenta la totalidad del Informe de la OAI, consideramos que Corea ha acreditado que la reducción de los precios de la leche en polvo es indicativa de un daño grave causado a la rama de producción de leche en polvo.⁴⁴⁹ No obstante, aunque existe un análisis de los precios en lo que respecta a la rama de producción de leche en polvo, observamos que no hay ninguna explicación de la relación existente

⁴⁴⁶ Véase el párrafo 4.460, *supra*.

⁴⁴⁷ Véase el párrafo 4.462, *supra*.

⁴⁴⁸ Informe de la OAI, página 47.

⁴⁴⁹ Este razonamiento figura en la sección del Informe de la OAI relativo a la causalidad (página 62).

entre los niveles de precios de la leche en polvo y el daño grave supuestamente causado a la totalidad de la rama de producción nacional.

7.80 En realidad, Corea no examinó los precios de la leche cruda en su investigación. Corea afirmó a este respecto en sus comunicaciones que, "no existe un modo fidedigno de llegar a saber cuál es el precio de transacción exacto o adecuado de la leche sin elaborar en Corea"⁴⁵⁰ y que "cualquier repercusión de la disminución de los precios de la leche en polvo nacional influye negativamente en toda la rama de producción nacional porque los productores de leche cruda son los dueños de las cooperativas ganaderas".⁴⁵¹

7.81 Consideramos que las conclusiones relativas únicamente a los precios de la leche en polvo no constituyen un examen de los precios de toda la rama de producción nacional, la que, según se ha definido, está constituida por los productores de leche cruda y de leche en polvo. El hecho de que los productores de leche cruda sean los propietarios de las cooperativas no exime a las autoridades coreanas de examinar las condiciones particulares de los productores de leche cruda, ya que se trata de un segmento diferente del de los productores de leche en polvo. Por esta razón, constatamos que el examen de los precios realizado por Corea fue incompleto porque sólo tuvo en cuenta uno de los segmentos de la rama de producción nacional. Por consiguiente, constatamos que este factor no fue considerado adecuadamente a los fines del párrafo 2 del artículo 4.

7.82 Además, observamos que incluso si no se disponía de los precios de transacción reales de la leche cruda en Corea o si no era factible obtenerlos debido al gran número de productores, existían varios otros medios disponibles para las autoridades coreanas, que les hubieran permitido calcular o reconstruir aproximadamente los precios de la leche cruda.⁴⁵² Estos indicadores, aunque no sean exactos al cien por ciento, hubieran permitido a las autoridades coreanas determinar la existencia de tendencias, positivas o negativas, en los precios de la leche cruda. La elección de la metodología para determinar los precios corresponde a la autoridad investigadora, pero, dado que existían en este caso varias opciones, constatamos que las autoridades coreanas debían haber realizado un esfuerzo para determinar los precios de la leche cruda, en lugar de descartar este factor, considerándolo no cuantificable.

k) Coeficiente de endeudamiento y agotamiento del capital

7.83 Existen otros dos indicadores económicos que no figuran en la lista ilustrativa del párrafo 2 del artículo 4, pero que fueron examinados por las autoridades coreanas. Estos factores fueron evaluados exclusivamente con respecto a las cooperativas ganaderas. Los resultados, que figuran en las páginas 43 y 44 del Informe de la OAI, sólo ofrecen información sobre una parte de las cooperativas ganaderas. Nos resulta imposible evaluar si los datos presentados reflejan la situación de toda la rama de producción nacional. Por tanto, no encontramos en el Informe de la OAI ninguna explicación de por qué esos dos factores reflejan un daño grave, y especialmente un daño grave a la totalidad de la rama de producción coreana que produce leche cruda y leche en polvo. Por

⁴⁵⁰ Véase el párrafo 4.504, *supra*.

⁴⁵¹ Véase el párrafo 4.449, *supra*.

⁴⁵² Por ejemplo, Corea podría haber realizado: 1) un análisis basado en muestras de los productores de leche cruda, metodología utilizada por Corea en otra parte de su análisis; 2) una reconstrucción de los precios de la leche cruda basada en el costo de producción de los productores de leche cruda, respecto de los cuales existe constancia de datos; o 3) la reconstrucción de los precios, realizando ajustes en el costo de la materia prima comunicado por los productores de leche en polvo.

consiguiente, constatamos que este factor no fue adecuadamente considerado a los fines del párrafo 2 del artículo 4.

l) Costo de producción

7.84 Las autoridades coreanas sólo examinaron el costo de producción de las cooperativas ganaderas en el sector de la producción de leche en polvo. En su examen, las autoridades coreanas determinaron lo siguiente:

"El costo de fabricación aumentó de 5.158 won/kg en 1993 a 5.426 won/kg en 1994, 5.860 won/kg en 1995 y 6.178 won/kg en el período enero-abril de 1996.

La diferencia entre el precio de venta y el costo de fabricación fue de 196 won en 1993. Sin embargo, fue de -132 won en 1994, y el margen negativo se incrementó hasta -472 won en 1995 y aún más hasta -1.184 won en el período enero-abril de 1996."⁴⁵³

Las autoridades coreanas llegaron a la conclusión de que existía una brecha negativa cada vez más grande entre el costo de fabricación de la leche en polvo y su precio de venta. Estas ventas a precios inferiores al costo indicarían que las cooperativas ganaderas estaban atravesando un período difícil. No obstante, como este factor sólo se evaluó con respecto a una parte de la rama de producción nacional (las cooperativas ganaderas productoras de leche en polvo) no nos es posible evaluar la situación de la totalidad de la rama de producción nacional. No consideramos que este factor apoye suficientemente la conclusión de que existe un daño grave causado a la rama de producción, tal como ha sido definida por las autoridades coreanas. Por consiguiente, constatamos que este factor no fue adecuadamente considerado a los fines del párrafo 2 del artículo 4.

m) Conclusión

7.85 Por las razones indicadas precedentemente, constatamos que la determinación de la existencia de daño grave a la rama de producción nacional de leche cruda y leche en polvo realizada por Corea no satisface los requisitos del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.86 El párrafo 1 del artículo 2 permite la aplicación de una medida de salvaguardia sólo si, entre otras cosas, se ha realizado una determinación de la existencia de daño grave con arreglo al párrafo 2 del artículo 4. Como constatamos que la determinación de la existencia de daño grave realizada por Corea no cumple los requisitos del párrafo 2 del artículo 4, la aplicación de la medida de salvaguardia en cuestión necesariamente violaría también el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Observamos que, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, las Comunidades Europeas alegaron de modo general que Corea habría violado el párrafo 1 del artículo 2, los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5 y los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. No obstante, en sus comunicaciones, las Comunidades Europeas no formularon alegaciones específicas, ni aportaron ninguna prueba en apoyo de su reclamación en virtud del párrafo 1 del artículo 2, aparte de las relativas a "en condiciones tales" (según se examinó en la sección F *supra*).⁴⁵⁴ Por lo tanto, no llegamos a ninguna conclusión sobre la cuestión de si la determinación de la existencia de daño grave realizada por Corea viola las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

⁴⁵³ Informe de la OAI, página 53.

⁴⁵⁴ Véase el Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Japón – Medidas que afectan a los productos agrícolas* (WT/DS/76/AB/R), párrafos 118 a 131.

2. Examen realizado por Corea de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave

7.87 Ya hemos establecido anteriormente que la determinación de la existencia de daño realizada por Corea no cumple los requisitos del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Hemos concluido que Corea no consideró todos los factores relativos al daño que se enumeran en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, hemos concluido que, al tratar los factores enumerados en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Informe de la OAI no contenía ningún razonamiento, análisis ni pruebas que apoyaran sus conclusiones y en algunos casos había limitado su análisis a sólo uno de los segmentos de la rama de producción nacional pertinente. Habiendo llegado a estas conclusiones con respecto a la evaluación realizada por Corea de los factores relativos al daño, no es necesario que establezcamos ninguna constatación sobre si Corea demostró que el aumento de las importaciones "causó" un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. No obstante, teniendo en cuenta las conclusiones del Órgano de Apelación en el asunto *Australia - Salmón*⁴⁵⁵, desearíamos formular algunos comentarios generales sobre el análisis de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño, en el contexto de la investigación coreana.

7.88 Recordamos las disposiciones del artículo 2 y del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias:

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

4.2 a) En la investigación para determinar *si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave* a una rama de producción nacional a tenor del presente Acuerdo, las autoridades competentes *evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con 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.

b) No se efectuará la determinación a la que se refiere el apartado a) del presente párrafo *a menos que la investigación demuestre, sobre la base de pruebas objetivas*, la existencia de una *relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave*. Cuando haya *otros factores, distintos del aumento de las importaciones*, que al mismo tiempo *causen daño* a la rama de producción nacional, *este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones*." (Cursivas añadidas)

7.89 En nuestra opinión, la autoridad nacional, al realizar su evaluación de la relación de causalidad, debe analizar y determinar si las circunstancias de la rama de producción, que a juicio de

⁴⁵⁵ *Australia – Salmón*, párrafo 223.

la autoridad nacional demuestran la existencia de un daño grave, han sido causadas por el aumento de las importaciones. En su evaluación de la relación de causalidad, la autoridad nacional está obligada a evaluar todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción. Además, si la autoridad nacional ha identificado otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que hayan causado daño a la rama de producción nacional, no atribuirá el daño causado por estos factores al aumento de las importaciones.

7.90 Para establecer una relación de causalidad, Corea tiene que demostrar que el daño causado a su rama de producción nacional es una consecuencia del aumento de las importaciones. Dicho de otro modo, Corea tiene que demostrar que las importaciones de PLDP causan daño a la rama de producción nacional que produce leche en polvo y leche cruda. Además, al analizar la situación de la rama de producción nacional, las autoridades coreanas tienen la obligación de no atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores.

7.91 Por ejemplo, es menester que la CCEC explique de qué manera los acontecimientos relacionados con los factores examinados por la Comisión para demostrar la existencia de daño grave fueron causados por las importaciones de PLDP. Esto equivale a decir que la CCEC, en su análisis del aumento de la parte del mercado absorbida por las PLDP, por ejemplo, debió haber tratado de explicar de qué modo las importaciones de PLDP efectivamente desplazaron a la producción nacional de productos similares o directamente competidores.

7.92 Para ofrecer un ejemplo que utiliza un solo factor durante un único año, observamos que en el Informe de la OAI⁴⁵⁶ se afirma que el aumento más importante de importaciones de PLDP se produjo entre 1993 y 1994 (384 por ciento). Sin embargo, sabemos que durante el primer año objeto de investigación (1994), la demanda interna de leche cruda y leche en polvo aumentó considerablemente. El Informe de la OAI⁴⁵⁷ indica lo siguiente: "[...] el gran aumento de la producción lechera de 1994 se originó en el considerable aumento de la demanda de leche destinada al mercado y leche fermentada, debido a un invierno bastante cálido". Las autoridades coreanas determinaron⁴⁵⁸ que entre 1993 y 1994 la demanda total de leche cruda aumentó un 9,6 por ciento, mientras que la producción nacional sólo se incrementó en un 3,2 por ciento. Por lo tanto, consideramos que en 1994, para satisfacer el aumento de la demanda de leche cruda fue necesario aumentar las importaciones de productos sustitutivos de la leche cruda. Las razones de esto son las siguientes: en primer lugar, la oferta de leche cruda (a corto plazo) es muy rígida porque depende del número de vacas lecheras (cabezas), que no se puede incrementar rápidamente y, en segundo lugar, el arancel aplicado a las importaciones de leche en polvo ha aumentado hasta alcanzar un nivel muy alto (220 por ciento), lo que limita las importaciones de este producto. Por lo tanto, esta situación supone que la única manera de que Corea respondiera al aumento de la demanda era importar una mayor cantidad de PLDP, sometida a un arancel más bajo (39 a 40 por ciento). En otras palabras, en 1994 la demanda interna de leche cruda en Corea fue mayor que la producción nacional de este producto. Esto tuvo el efecto de reducir la producción de leche en polvo (que se obtiene a partir de la leche cruda)⁴⁵⁹ y de disminuir las existencias de leche en polvo.⁴⁶⁰ Nos parece evidente que, al menos en 1994, las importaciones de PLDP no pueden haber causado daño a la rama de producción nacional que produce productos

⁴⁵⁶ Informe de la OAI, página 32.

⁴⁵⁷ Informe de la OAI, página 14.

⁴⁵⁸ Informe de la OAI, página 39.

⁴⁵⁹ Informe de la OAI, páginas 58 a 60.

⁴⁶⁰ Informe de la OAI, página 17.

similares o directamente competidores en Corea. Por el contrario, el aumento de las importaciones de PLDP fue el resultado de una mayor necesidad de productos sustitutivos de la leche cruda y la leche en polvo por parte de la rama de producción coreana, que hacía frente a la falta de capacidad de la producción nacional para satisfacer el aumento de la demanda de esos productos. No existe en el Informe de la OAI ningún análisis de la interacción de esos diversos elementos. Ahora bien, toda evaluación adecuada de la relación de causalidad tiene que realizarse con respecto a la determinación global de la existencia de daño.

7.93 En lo tocante a otros factores que podrían haber causado daño a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores, sabemos, por el Informe de la OAI, que la demanda interna de leche cruda se vio afectada por otros factores. Por ejemplo, en la nota al pie de la página 16 del Informe de la OAI se expresa lo siguiente: "Tomando en consideración [...] se excluyeron los datos sobre las importaciones de queso *pero estas importaciones, que tienen una influencia directa en el consumo de leche cruda nacional*, también han aumentado considerablemente desde la liberalización de importaciones, en 1995 [...]" Como hemos mencionado anteriormente (véanse los párrafos 7.62 y 7.63 *supra*), esta nota debe de referirse a una exclusión de datos sobre la materia prima importada para la fabricación de queso, ya que el texto al que se refiere no menciona el queso como producto acabado, sino la materia prima importada para su fabricación. Dicho de otro modo, serían las importaciones de materia prima para la fabricación de queso las que habrían tenido una influencia directa en el consumo (la demanda) de leche cruda.

7.94 Corea reconoce que la producción nacional de queso ha disminuido.⁴⁶¹ Esta disminución afectó directamente al consumo y a la demanda de leche cruda. Sin embargo, el Informe de la OAI no contiene ninguna evaluación ni ningún análisis de las repercusiones de este factor (es decir, el aumento de las importaciones de queso o el incremento de las importaciones de materia prima para la fabricación de queso, y sus consecuencias en la reducción de la demanda de queso y, por tanto, en la disminución de la demanda de leche cruda nacional para la fabricación de queso).

7.95 El mismo tipo de razonamiento es aplicable a los demás productos lácteos que emplean leche cruda o leche en polvo como insumos y que, según Corea, también se han reducido. Por lo tanto, la demanda de leche cruda y de leche en polvo también debería haber disminuido. En la página 14 del Informe de la OAI, la CCEC hace notar que la producción nacional de leche blanca, leche condensada, queso y bebidas productoras de ácido lácteo disminuyó durante el período objeto de investigación. De la reglamentación nacional de Corea⁴⁶² se desprende que las PLDP no pueden ser sustituidas por leche cruda en la producción de leche blanca, leche condensada, queso y bebidas productoras de ácido lácteo. Si la producción nacional de estos productos también disminuyó, esa reducción debe de haber sido causada por otros factores distintos de las importaciones de PLDP, los que, a su vez, también deben de haber tenido consecuencias en la reducción del consumo de leche cruda y leche en polvo. De conformidad con las disposiciones del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la autoridad nacional también debe evaluar la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de PLDP y los factores que, a su juicio, demuestran la existencia de daño.

7.96 No se debe interpretar que esto significa que, a juicio del Grupo Especial, el Acuerdo sobre Salvaguardias impone al Miembro importador ningún método apropiado para obtener datos o para examinar y ponderar todos los factores económicos pertinentes en los que el Miembro importador basará su decisión sobre si es necesario adoptar una limitación de salvaguardia. Corresponde a cada Miembro evaluar la importancia relativa de los distintos factores, con inclusión de los enumerados en

⁴⁶¹ Véanse los datos negativos en el Informe de la OAI, página 14.

⁴⁶² Véase el Manual de la Industria Alimentaria mencionado en el Informe de la OAI, página 26.

el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Corea tiene libertad para determinar el método apropiado a fin de evaluar si la situación de su rama de producción nacional fue causada por las importaciones de PLDP y para determinar el modo de llevar a cabo este análisis. Corea también tiene libertad para escoger el método a fin de evaluar si cualquier daño grave a su rama de producción nacional fue causado por esos otros factores.

H. RECLAMACIONES EN VIRTUD DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

7.97 Las Comunidades Europeas alegan que, cuando un Miembro de la OMC adopta una medida de salvaguardia, es necesario que pruebe que esa medida era necesaria y, por lo tanto, debe justificar la "aptitud" de ésta para reparar el daño y facilitar el reajuste. Las Comunidades Europeas alegan que: i) al no tomar en consideración planes de reajuste, Corea violó la primera frase del párrafo 1 del artículo 5; ii) al no haber tomado en consideración la cuestión de si no serían más adecuadas para reparar el daño grave o facilitar el reajuste medidas que no consistiesen en un contingente, Corea violó la primera frase del párrafo 1 del artículo 5; y iii) al no demostrar que el nivel del contingente era necesario para prevenir o reparar el daño grave o facilitar el reajuste, Corea violó sus obligaciones dimanantes de la primera y segunda frases del párrafo 1 del artículo 5. Las Comunidades Europeas alegan también que, al no elegir los tres años representativos apropiados (período que debía comenzar en la fecha de imposición de la medida), sin presentar una "justificación clara de la necesidad de fijar un nivel diferente para prevenir o reparar el daño grave", Corea violó la disposición contenida en la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5.

7.98 Corea responde que, como el párrafo 1 del artículo 5 establece que "[l]os Miembros deberán elegir las medidas más adecuadas para el logro de estos objetivos", Corea dio cumplimiento a esta disposición, ya que consideró que los niveles del contingente aplicados durante ese período de cuatro años eran el medio más adecuado para reparar el daño grave y facilitar el reajuste de la rama de producción nacional de Corea. A juicio de Corea, no hay obligación de demostrar que un determinado tipo de medida es el más adecuado para lograr esos objetivos. Corea añade que las autoridades competentes coreanas examinaron efectivamente si otros tipos de medidas, en particular un contingente arancelario, serían más apropiados. En opinión de Corea, no hay obligación de demostrar que el nivel de ese arancel es necesario o apropiado para lograr tales objetivos. Considera que el texto de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 aclara que los Miembros sólo deben justificar el nivel del contingente si éste es diferente (es decir, inferior) con respecto al promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos. Corea basó el nivel del contingente en el promedio de las importaciones realizadas en los tres años transcurridos entre julio de 1993 y junio de 1996, ya que inició la investigación sobre medidas de salvaguardia en mayo de 1996. El requisito de considerar los tres años "representativos" tenía por objeto impedir que los exportadores extranjeros manipulasen los niveles del contingente inundando el mercado con importaciones inmediatamente antes de la decisión de imponer una medida de salvaguardia. Por lo tanto, Corea consideró que el segundo semestre de 1996 no era "representativo" y excluyó las importaciones de ese período en el cálculo del nivel del contingente. Corea sostiene que, como eligió los tres años representativos apropiados, no tenía que ofrecer ninguna justificación.

7.99 Consideramos que el artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece algunas normas sobre la aplicación de las medidas de salvaguardia. En opinión del Grupo Especial, esas normas comienzan a regir sólo después de tomada una medida de adoptar una medida de salvaguardia. La primera frase del párrafo 1 del artículo 5 expresa: "Un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Entendemos que esta disposición no se refiere a la decisión o incluso al derecho de un Miembro de adoptar una medida de salvaguardia. La autorización general para que un Miembro aplique una medida de salvaguardia figura en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que establece que "[u]n Miembro sólo *podrá* aplicar una medida de salvaguardia" (cursivas añadidas)

después de que ese Miembro haya realizado la determinación de existencia de daño y de relación de causalidad a que se refiere el artículo. La utilización del término "podrá" indica que la decisión de aplicar o no una medida, después de que las condiciones antes mencionadas han aparecido, incumbe al Miembro que realiza la investigación. Constatamos que, en el contexto de la facultad discrecional autorizada por el párrafo 1 del artículo 2, no podemos llegar a la conclusión de que el párrafo 1 del artículo 5 exige que el Miembro justifique en mayor medida la necesidad de aplicar una medida de salvaguardia. En consecuencia, la decisión de un Miembro de adoptar una medida de salvaguardia cuando se ha determinado la existencia de las condiciones exigidas, no puede ser impugnada por otro Miembro en virtud del párrafo 1 del artículo 5.

7.100 El hecho de que el Grupo Especial llegue a la conclusión de que, una vez cumplidas las disposiciones de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no existe una obligación, con arreglo al párrafo 1 del artículo 5, de justificar la decisión de adoptar una medida de salvaguardia no significa, empero, que la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 se limite "a formular un principio básico"⁴⁶³ o "no imponga una obligación general".⁴⁶⁴ La primera frase del párrafo 1 del artículo 5 contiene una obligación muy concreta. Esta obligación consiste en aplicar una medida que guarde proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave causado a la rama de producción nacional y de facilitar el reajuste de ésta. Nuestra interpretación de esta obligación se ve respaldada por la última oración del párrafo 1 del artículo 5, que dispone que los Miembros "deberán elegir las medidas más adecuadas para el logro" de los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

7.101 En nuestra opinión, la definición de una medida abarca los siguientes elementos: productos comprendidos, forma, duración y nivel. Por lo tanto, a fin de dar cumplimiento al párrafo 1 del artículo 5 un Miembro debe aplicar una medida que en su totalidad no sea más restrictiva de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Además, debe resultar posible que el Grupo Especial evalúe, de conformidad con la norma de examen aplicable, si un Miembro ha cumplido las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5. Por consiguiente, el Miembro que aplique la medida debe facilitar una explicación razonada de la manera en que las autoridades han llegado a la conclusión de que la medida en cuestión satisface todos los requisitos del párrafo 1 del artículo 5. Consideramos que las obligaciones previstas en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 se aplican a todas las medidas de salvaguardia en su integridad.

7.102 En el caso que nos ocupa, las Comunidades Europeas alegan que Corea no ha cumplido sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 5 en lo que respecta a la justificación del tipo y el nivel de la medida de que se trata. Al considerar si Corea ha cumplido las obligaciones que le impone el párrafo 1 del artículo 5, aplicamos la norma de examen establecida en los párrafos 1.25 a 1.30. Por lo tanto, debemos considerar si las autoridades coreanas examinaron todos los hechos pertinentes que tenían ante sí, si se ha facilitado una explicación adecuada de la manera en que la totalidad de los hechos apoyaban la determinación formulada y, en consecuencia, si esa determinación era compatible con las obligaciones internacionales de Corea. En otros términos, en sus recomendaciones o determinaciones sobre la aplicación de una medida de salvaguardia los Miembros deben explicar cómo han considerado los hechos que tenían ante sí y por qué han llegado a la conclusión, en el momento de adoptar la decisión, de que la medida que se aplicaría era necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste de la rama de producción. Nuestra tarea no consiste en determinar si la medida aplicada por Corea tiene un nivel que no es más restrictivo de lo necesario para reparar el daño grave y facilitar el reajuste, sino que debemos evaluar si, al decidir el tipo y el nivel de la medida que se aplicaría, las autoridades coreanas examinaron la información pertinente y explicaron su

⁴⁶³ Véase el párrafo 4.629, *supra*.

⁴⁶⁴ Véase el párrafo 4.628, *supra*.

decisión de que la medida elegida no era más restrictiva de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave a la industria lechera coreana y facilitar el reajuste de la misma.

7.103 Al examinar si Corea ha cumplido lo dispuesto por el párrafo 1 del artículo 5, consideramos que la Determinación de la medida de alivio adoptada por la Comisión de Comercio Exterior de Corea el 2 de diciembre de 1996⁴⁶⁵ es sumamente pertinente porque ese documento describe la medida adoptada por las autoridades coreanas.⁴⁶⁶ Este es el documento que, en nuestra opinión, debe reflejar las consideraciones de las autoridades coreanas en las que se basa la medida adoptada.

7.104 Al examinar la Determinación de la medida de alivio, sólo encontramos una escueta descripción de los elementos de la medida. Observamos que no existe ningún examen o análisis que indique las consideraciones en que se ha basado la medida adoptada ni ninguna explicación de por qué las autoridades coreanas llegaron a la conclusión de que la medida adoptada era necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste. No hay ninguna referencia a la medida en ninguna de las otras determinaciones adoptadas antes o después de la Determinación de la medida de alivio.

7.105 De las pruebas presentadas por Corea se desprende que las autoridades coreanas conocían y quizá incluso examinaron medidas distintas de la restricción cuantitativa adoptada.⁴⁶⁷ Sin embargo, estas posibles medidas meramente se describen en la Determinación. A nuestro juicio, la mera descripción de las medidas alternativas consideradas es insuficiente. Debe haber algún razonamiento discernible que explique por qué la medida recomendada o adoptada es preferible a las demás, concretamente con respecto al logro de los objetivos de reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

7.106 En la Determinación de la medida de alivio adoptada por Corea se enumeran distintos factores que, al parecer, se examinaron al decidir sobre la adopción de la medida que se aplicaría. No obstante, esto también es meramente descriptivo, como se desprende del párrafo siguiente:

"antes de recomendar las medidas de alivio, los integrantes de la CCEC convinieron en que debía someterse a minucioso examen previo cada una de esas medidas de alivio por lo que respecta a sus repercusiones en el sector lechero nacional, la economía nacional y el comercio bilateral y multilateral. La CCEC examinó, a ese respecto, la información investigada por la OAI, los pertinentes artículos de la normativa multilateral, las opiniones de las autoridades interesadas y las medidas de alivio estipuladas en la Ley de Comercio Exterior y en el Decreto de Aplicación de dicha Ley. Partiendo de todos esos exámenes, la CCEC estudió la petición de medidas de alivio formulada por el peticionario."⁴⁶⁸

No encontramos ninguna explicación que indique si cada uno de esos factores influyó en la recomendación de las autoridades coreanas sobre el tipo, el nivel y la duración de la medida aplicada o sobre el modo en que ejerció esa influencia.

⁴⁶⁵ Prueba documental Corea-8.

⁴⁶⁶ Reconocemos que se dictó posteriormente una decisión de ajustar el nivel de la medida. No obstante, como esto afectó sólo a uno de los elementos definitorios de la medida, nos centramos en la Determinación de 2 de diciembre de 1996.

⁴⁶⁷ Entre otras medidas que se podrían haber considerado figuran las propuestas por el peticionante (véase la Prueba documental Corea-8, página 3) y la aplicación de un contingente arancelario, según lo recomendado por Jeong Mun-Su, integrante de la CCEC, en su opinión minoritaria (ídem, página 4).

⁴⁶⁸ Ídem, página 3.

7.107 La Determinación de la medida de alivio simplemente agrega lo siguiente:

"La CCEC decidió recomendar al Ministro de Agricultura y Silvicultura que autorice lo siguiente, en relación con las restricciones a la importación de los productos objeto de investigación [:]

La restricción a la importación sobre los productos objeto de investigación se aplicará durante cuatro años.

El volumen quedará restringido a 15.595 toneladas (promedio del volumen de las importaciones realizadas durante los años 1993 a 1995) en el primer año del total de cuatro años de duración de las medidas de alivio. A partir del segundo año, se aplicará un coeficiente de incremento del 5,7 por ciento (promedio del coeficiente de incremento de la demanda nacional total en el período 1993 a 1995) con respecto al volumen del año precedente."

Esta recomendación no incluye ningún examen ni explicación de por qué las autoridades coreanas concluyeron que la medida recomendada era necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste de la rama de producción nacional.

7.108 Deseamos aclarar que no interpretamos que el párrafo 1 del artículo 5 exige que las autoridades examinen un plan de reajuste, como sostienen las Comunidades Europeas.⁴⁶⁹ El Grupo Especial considera que no existe en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias ninguna exigencia concreta de que se deba solicitar y examinar un plan de reajuste. Aunque hay referencias al reajuste de la rama de producción en dos de sus disposiciones⁴⁷⁰, nada en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias sugiere que se exige el examen de un plan de reajuste concreto antes de que se pueda adoptar una medida. Creemos, en cambio, que la cuestión del reajuste, junto con la cuestión de la prevención o reparación del daño grave, debe formar parte de la explicación razonada, ofrecida por las autoridades, de la medida que han decidido aplicar. No obstante, observamos que el examen de un plan de reajuste, en el contexto de la aplicación de una medida de salvaguardia, constituiría una prueba convincente de que las autoridades han examinado si la medida guardaba proporción con el objetivo de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

7.109 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial⁴⁷¹, Corea sostiene que el artículo 5 "no impone a los Miembros una obligación general de demostrar que el nivel específico del contingente que hayan decidido establecer como medida de salvaguardia sea necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Según nuestra interpretación, el párrafo 1 del artículo 5 no exige a un Miembro que demuestre *ex posteriori* al Grupo Especial que la medida adoptada es efectivamente la más apropiada. Consideramos, en cambio, como hemos mencionado anteriormente, que los Miembros, en sus recomendaciones o determinaciones sobre la aplicación de una medida de salvaguardia, deben explicar de qué manera consideran los hechos que tienen ante sí y por qué han llegado a la conclusión, en el momento de adoptar la decisión, de que la medida que se aplicaría era necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste de la rama de producción. Son este razonamiento y esta explicación relativos a la medida adoptada, esenciales para evaluar si Corea ha cumplido las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5, los que no alcanzamos a discernir en la determinación adoptada por Corea de aplicar una medida de salvaguardia en el caso que nos ocupa.

⁴⁶⁹ Véase el párrafo 4.611, *supra*.

⁴⁷⁰ Artículos 5 y 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

⁴⁷¹ Véase el párrafo 4.628, *supra*.

7.110 Corea sostiene que "siempre que el nivel del contingente fuese equivalente al promedio de la cuantía de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se dispusiese de estadísticas o no estuviese por debajo de ese promedio, no era preciso que las autoridades coreanas demostrasen que la índole de la medida, o el nivel al que se aplicase, eran 'necesarios'".⁴⁷² No obstante, como hemos explicado anteriormente, consideramos que la primera oración del párrafo 1 del artículo 5 se aplica a todos los elementos de la medida de salvaguardia, con inclusión del nivel de cualquier contingente. En consecuencia, incluso suponiendo que Corea basó el nivel de su contingente en el promedio del nivel de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos, esto no bastaría para cumplir los requisitos del párrafo 1 del artículo 5, ya que el alcance de ese artículo abarca más que meramente el nivel del contingente aplicado. Por consiguiente, concluimos que la determinación de la medida adoptada por Corea no cumple los requisitos del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.111 Las Comunidades Europeas alegan asimismo que Corea infringió el párrafo 1 del artículo 5 porque aplicó un contingente cuyo nivel era inferior al promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos anteriores a la aplicación de la medida, sobre los cuales se disponía de estadísticas. Como ya hemos constatado que la aplicación de la medida por parte de Corea no es compatible con las disposiciones de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5, que consideramos aplicable en general, incluso cuando se utiliza una restricción cuantitativa basada en el promedio de los niveles de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos, no abordamos la cuestión de si el nivel del contingente se calculó de forma compatible con la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5.

I. RECLAMACIONES EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 12

1. Notificaciones incompletas y presentadas fuera de tiempo

a) Argumentos de las partes

7.112 Las Comunidades Europeas alegan que Corea no ha notificado su medida oportunamente y con suficiente detalle, lo que constituye una infracción a lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas sostienen que, dado el carácter limitativo de las medidas de salvaguardia, su inclusión en el sistema de la OMC está acompañada de límites en su utilización, de modo que los intereses de todas las partes queden protegidos. En lo que respecta a las notificaciones previstas en los apartados b) y c) del párrafo 1 del artículo 12, una finalidad específica es ofrecer a los Miembros interesados la oportunidad de realizar consultas adecuadas. El ejercicio eficaz de estos derechos por los Miembros de la OMC requiere un nivel mínimo garantizado de información, transmitida oficialmente en uno de los idiomas de trabajo de la OMC.

7.113 Corea responde que sus notificaciones son compatibles con la orientación facilitada por el Comité de Salvaguardias y con el Manual de Cooperación Técnica sobre Prescripciones en Materia de Notificación. A juicio de Corea, sus notificaciones facilitaron a las Comunidades Europeas toda la información pertinente. Corea estima que el propósito de la notificación prevista en el artículo 12 es presentar al Comité de Salvaguardias la información que se ha de distribuir a los Miembros para facilitar la realización de consultas previas satisfactorias con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 y, cuando proceda, las consultas previstas en el artículo XXII del GATT de 1994. Esta función se desprende de la estructura del artículo 12, que incluye tanto la notificación como las consultas, y de la última frase del párrafo 2 del artículo 12, que establece que "El Consejo del Comercio de Mercancías

⁴⁷² Véase el párrafo 4.671, *supra*.

o el Comité de Salvaguardias podrán pedir la información adicional que consideren necesaria al Miembro que se proponga aplicar o prorrogar la medida." A juicio de Corea, si el propósito del artículo 12 fuera el de reiterar las estrictas normas del artículo 3 y del párrafo 2 c) del artículo 4, la última frase del párrafo 2 del artículo 12 sería redundante.

b) Las notificaciones examinadas

7.114 Pedimos a Corea que nos aclarase la secuencia de sus notificaciones a la OMC. Teniendo en cuenta su respuesta, entendemos que se realizaron las siguientes notificaciones:

- a) 11 de junio de 1996, G/SG/N/6/KOR/2, distribuida el 1º de julio de 1996. Notificación de la decisión de la CCEC de iniciar una investigación el 17 de mayo de 1996. (Distribuida como notificación en virtud del apartado a) del párrafo 1 del artículo 12 relativa a la iniciación de un proceso de investigación sobre la existencia de daño grave o amenaza de daño grave, y a los motivos del mismo). (Véase la Prueba documental CE-1).
 - b) 2 de diciembre de 1996, G/SG/N/8/KOR/1, distribuida el 6 de diciembre de 1996. Notificación sobre la terminación del informe realizado por la Oficina de Administración e Investigación (OAI) que sirvió de base para la determinación de la existencia de daño por parte de la CCEC (el 23 de octubre de 1996). En esta notificación se declara: "La Comisión de Comercio Exterior de Corea no ha adoptado todavía la decisión de aplicar una medida de salvaguardia. Por tanto, no hay información sobre tal medida en este momento. La Comisión de Comercio Exterior de Corea recomendará al Ministro correspondiente una medida correctiva apropiada en los 45 días siguientes a la determinación de existencia de daño." Este documento se distribuyó como una notificación en virtud del apartado b) del párrafo 1 del artículo 12 relativa a la constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones. (Véase la Prueba documental CE-2)
- En este caso, la CCEC adoptó una decisión sobre la medida de alivio, es decir la aplicación de un contingente, el 2 de diciembre de 1996, y formuló una recomendación sobre la misma al Ministro de Agricultura y Silvicultura el 6 de diciembre de 1996 para su examen.⁴⁷³ Corea declaró que la recomendación de la CCEC sobre las medidas de alivio no se han hecho públicas porque se trataba sólo de una recomendación que no tenía efectos jurídicos y podía ser modificada por el Ministro competente.
- c) 21 de enero de 1997, G/SG/N/10/KOR/1, distribuida el 27 de enero de 1997, como una notificación en virtud del apartado c) del párrafo 1 del artículo 12, relativa a una decisión de aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia. En esa notificación, Corea invitó a los Miembros interesados a la celebración de consultas durante la semana del 3 de febrero de 1997, "antes de tomar una decisión final acerca de la medida para la semana que empieza el 24 de febrero de 1997". (Véase la Prueba documental CE-5)
 - d) 31 de enero de 1997, G/SG/N/11/KOR/1, distribuida el 21 de febrero de 1997. Notificación sobre la no aplicación a los países en desarrollo de la medida de salvaguardia propuesta. (Nota 2 al artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.) (Véase la Prueba documental CE-6)

⁴⁷³ Véase el párrafo 4.113, *supra*.

- e) 24 de marzo de 1997, G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1, distribuida el 1º de abril de 1997, como una notificación suplementaria en virtud del apartado c) del párrafo 1 del artículo 12. Notificación de la decisión de aplicar una medida, adoptada por el Ministro de Agricultura y Silvicultura el 1º de marzo de 1997. Esta notificación contenía un anexo con más información detallada, después de las consultas celebradas el 6 de febrero de 1997 y de la reunión especial del Comité de Salvaguardias. (Véase la Prueba documental CE-10)

c) Análisis del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.115 Procederemos del modo siguiente: en primer lugar, examinaremos las disposiciones del artículo 12 en general, a fin de determinar qué acciones o medidas de los Miembros de la OMC se deben notificar, y cuál es el contenido y la oportunidad de esas notificaciones. En segundo lugar, examinaremos cada una de las notificaciones y evaluaremos su compatibilidad con los requisitos del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

i) Qué acciones se deben notificar

7.116 Resulta claro que las disposiciones del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias prevalecen sobre la orientación proporcionada por el Comité de Salvaguardias⁴⁷⁴ (que incluye una aclaración en ese sentido) y sobre el Manual de Cooperación Técnica sobre Prescripciones en Materia de Notificación (preparado por la Secretaría, pero que dispone expresamente que no constituye una interpretación jurídica de las obligaciones de notificación previstas en los acuerdos respectivos). En este caso se trata de las notificaciones exigidas en virtud de los apartados a), b) y c) del párrafo 1 del artículo 12.

7.117 El texto del artículo 12 establece que los Miembros que se proponen utilizar las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias deben notificar al Comité de Salvaguardias de la OMC varios tipos de acciones. El párrafo 1 del artículo 12 hace referencia a tres de esas acciones; los párrafos 2 y 3 del artículo 12 se refieren implícitamente a una cuarta acción, y el párrafo 6 del artículo 12 a una quinta acción.

7.118 El párrafo 1 del artículo 12 exige que se notifique al Comité de Salvaguardias: a) la iniciación de un "proceso de investigación relativo al daño grave o la amenaza de daño grave y a los motivos del mismo"; b) las constataciones de "daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones"; y c) toda "decisión de aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia".

7.119 Los párrafos 2 y 3 del artículo 12 establecen el contenido de esas notificaciones y también brindan cierta orientación con respecto a la secuencia de los pasos que se deben dar en las notificaciones y las consultas conexas. Su texto es el siguiente:

"2. Al hacer las notificaciones a que se refieren los apartados b) y c) del párrafo 1, el Miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia proporcionará al Comité de Salvaguardias toda la información pertinente, que incluirá pruebas del daño grave o la amenaza de daño grave causados por el aumento de las importaciones, la descripción precisa del producto de que se trate y la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva [...]"

⁴⁷⁴ Véase el documento G/SG/1.

3. El Miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia dará oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas con los Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores del producto de que se trate, con el fin de, entre otras cosas, examinar la información proporcionada en virtud del párrafo 2, intercambiar opiniones sobre la medida y llegar a un entendimiento sobre las formas de alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8."

7.120 Aunque no se indica expresamente en el párrafo 1 del artículo 12, el texto de los párrafos 2 y 3 de dicho artículo aclaran que toda medida propuesta también se deberá notificar al Comité de Salvaguardias. El párrafo 2 del artículo 12 dispone que las notificaciones a que se refieren los apartados b) y c) del párrafo 1 del artículo 12 deben incluir información relativa a los hechos en los que se ha basado la determinación de la existencia de daño grave, y también información relativa a la medida que se ha "propuesto" aplicar. El párrafo 3 del artículo 12 exige que el Miembro que realiza la notificación dé oportunidades adecuadas para que se celebren "consultas previas" con los Miembros interesados, es decir, consultas previas a la aplicación efectiva de la medida. El párrafo 3 del artículo 12 exige además que, entre la información que se examinará en las consultas debe figurar la información ya notificada con arreglo a los apartados b) y c) del párrafo 1 del artículo 12, es decir, los hechos en que se ha basado la determinación de la existencia de daño grave, y los detalles de la medida que se propone aplicar el Miembro que realiza la notificación. Por lo tanto, los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 12 considerados conjuntamente aclaran que, antes de que se pueda aplicar una medida de salvaguardia definitiva, el Miembro que se proponga aplicarla debe notificar toda la información pertinente sobre la medida propuesta y el fundamento fáctico para aplicarla (la constatación de daño), y debe dar oportunidad para que se celebren consultas con los Miembros cuyo comercio se verá afectado por la medida propuesta. Dicho de otro modo, los detalles de la medida propuesta se deben notificar antes de que sea aplicada, a fin de que los Miembros afectados puedan celebrar consultas sobre ella antes de que se ponga en práctica. Por consiguiente, rechazamos el argumento de Corea, en el sentido de que no estaba obligada a notificar la medida propuesta, aunque observamos que Corea efectivamente lo hizo.

7.121 Por último, de conformidad con el párrafo 6 del artículo 12, la medida provisional también se debe notificar al Comité de Salvaguardias.

ii) Contenido de las notificaciones

1) Apartado a) del párrafo 1 del artículo 12

7.122 En cuanto al "contenido" de las notificaciones previstas en el párrafo 1 del artículo 12, hacemos notar que, en lo tocante a la notificación de iniciación de una investigación, los términos del apartado a) del párrafo 1 sólo se refieren a la obligación de notificar la iniciación de "un proceso de investigación relativo al daño grave o la amenaza de daño grave y a los motivos del mismo".

7.123 Observamos además que la notificación prevista en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 12 no tiene que llevarse a cabo antes de que se inicie la investigación, sino inmediatamente después de la iniciación. En este contexto, recordamos que el Acuerdo sobre Salvaguardias no dispone que se realice una notificación al país correspondiente (como se prevé, por ejemplo, en el caso de las medidas antidumping), presumiblemente porque la medida de salvaguardia se ha de aplicar en principio en régimen NMF. El propósito de la notificación prevista en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 12 es informar a todos los Miembros de la OMC la iniciación de una investigación, a fin de que los Miembros que tengan un interés sustancial puedan, en primer lugar, ejercitar sus derechos de participar en la investigación (según lo previsto en el párrafo 1 del artículo 3) y posiblemente solicitar la celebración de consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12.

2) Apartados b) y c) del párrafo 1 del artículo 12

7.124 Con respecto a las notificaciones a las que se refieren los apartados b) y c) del párrafo 1 del artículo 12, es decir, la constatación de daño grave causado por las importaciones, la medida propuesta y la decisión de aplicar dicha medida, observamos que los términos del párrafo 2 del artículo 12 establecen una norma expresada como un requisito general y específico relativo al contenido de esas notificaciones. En primer lugar, se hace referencia a "toda la información pertinente" (criterio general) y después se enumera una lista de factores (criterios específicos), considerados como datos pertinentes sobre los que se debe suministrar información.

"12.2 Al hacer las notificaciones a que se refieren los apartados b) y c) del párrafo 1, el Miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia proporcionará al Comité de Salvaguardias *toda la información pertinente*, que *incluirá* pruebas del daño grave o la amenaza de daño grave causados por el aumento de las importaciones, la descripción precisa del producto de que se trate y de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva." (Cursivas añadidas)

De este modo, el párrafo 2 del artículo 12 hace referencia a otros seis datos específicos que se deben incluir en las notificaciones. Por lo tanto, es necesario notificar: 1) las pruebas del daño grave o la amenaza de daño grave causados por el aumento de las importaciones; 2) la descripción precisa del producto de que se trate; 3) la medida propuesta; 4) la fecha propuesta de introducción de la medida; 5) la duración prevista, y 6) el calendario para su liberalización progresiva.

7.125 En nuestro examen del contexto de la expresión "toda la información pertinente" que figura en el párrafo 2 del artículo 12, observamos que el mismo término "pertinente" se utiliza también en el artículo 3, con referencia a la publicación nacional del informe final. Sin embargo, el artículo 12 se refiere a "toda la información pertinente", mientras que el artículo 3 hace referencia a "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". El término "información" es distinto de "cuestiones de hecho y de derecho", ya que tiene un carácter más general. Sobre la base del sentido corriente de los términos y de su contexto, se puede establecer una distinción entre el requisito menos estricto relativo a "toda la información pertinente" a los fines de la notificación a la OMC (artículo 12) y "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" relativas al informe final (artículo 3) que se debe publicar en el país. La "información" (artículo 12) sobre un asunto es indudablemente un concepto menos amplio que un "informe en el que se enuncien [...] las conclusiones fundamentadas" (artículo 3) sobre el mismo asunto.

7.126 La expresión "información pertinente" se debe interpretar teniendo en cuenta el contexto del artículo 12 y el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias y sus requisitos en materia de notificación. Consideramos que la notificación tiene fundamentalmente un propósito de transparencia e información. Al velar por la transparencia⁴⁷⁵, el artículo 12 permite que los Miembros, por conducto del Comité de Salvaguardias, examinen las medidas. Otro propósito de la notificación de la constatación de existencia de daño grave y de la medida propuesta es comunicar a los Miembros las circunstancias del caso y las conclusiones de la investigación, junto con las intenciones particulares del país importador. Esto hace posible que todo Miembro interesado decida si va a solicitar consultas

⁴⁷⁵ Recordamos la necesidad de transparencia en las acciones de los Miembros, según se destacó en la Decisión de Marrakech relativa a los procedimientos de notificación.

con el país importador, que podrían dar lugar a la modificación de la medida propuesta y/o a una compensación.⁴⁷⁶

7.127 Entendemos que las Comunidades Europeas alegan que los Miembros deben notificar a la OMC (de conformidad con el artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias), aunque sea en forma resumida, todo lo que están obligados a anunciar en el plano nacional con arreglo a los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Consideramos que las normas aplicables a lo que se debe publicar en el país y lo que se ha de notificar a la OMC son diferentes. Si los Miembros, cuando negociaron el Acuerdo sobre Salvaguardias, tenían el propósito de que lo que se debía dar a conocer en el país también se debía notificar a la OMC, hubieran expresado ese requisito claramente, simplemente haciendo mención en el artículo 12 a los requisitos de publicación mencionados en los artículos 3 y 4. Ahora bien, el sentido corriente de la palabra "información" expresa implícitamente que los otros Miembros deben tomar conocimiento de las acciones emprendidas por el Miembro que realiza la notificación. En este sentido, la cantidad de información notificada debe ser suficiente para resultar de utilidad a los Miembros que tengan un interés sustancial en la medida de salvaguardia propuesta. Observamos que, aunque no se exige en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni se incluye como uno de los elementos de información en los modelos de notificación acordados por el Comité, podría ser conveniente que la notificación incluyera una referencia al informe publicado sobre el caso, al que hacen referencia el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 4. Sin embargo, esta referencia no sustituiría los requisitos del artículo 12. Observamos por último que el Comité tiene facultades para

"pedir la información adicional que consideren necesaria al Miembro que se proponga aplicar o prorrogar la medida".⁴⁷⁷

iii) *Oportunidad de las notificaciones*

7.128 El párrafo 1 del artículo 12 dispone que "Todo Miembro hará *inmediatamente* una notificación al Comité de Salvaguardias [...]" (cursivas añadidas). El sentido corriente de la palabra "inmediatamente"⁴⁷⁸ introduce una cierta idea de urgencia. Como se ha examinado *supra*, consideramos que el texto de los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 12 aclaran que las notificaciones sobre la constatación de existencia de daño grave y sobre la medida propuesta deben preceder en todos los casos a las consultas indicadas en el párrafo 3 del artículo 12. Observamos por último que en el artículo 12 no se menciona ningún número concreto de días. A nuestro juicio, esto indica que existe en el Acuerdo la necesidad de equilibrar el requisito de un determinado nivel de información en la notificación con el requisito de la notificación "inmediata". Cuanto más detalle se exija, menor será la posibilidad de que los Miembros notifiquen "instantáneamente". En este contexto comprendemos también que los Miembros cuyo idioma oficial no sea uno de los idiomas de trabajo de la OMC pueden necesitar más tiempo para preparar sus notificaciones.

7.129 Procederemos a examinar a continuación las reclamaciones de las Comunidades Europeas con respecto a las notificaciones formuladas por Corea, y a determinar si esas notificaciones cumplen los requisitos del artículo 12 en cuanto a su contenido y oportunidad.

⁴⁷⁶ El párrafo 3 del artículo 12 establece expresamente que, entre las cuestiones objeto de las consultas figura el objetivo del párrafo 1 del artículo 8, es decir, procurar mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente en virtud del GATT.

⁴⁷⁷ Párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

⁴⁷⁸ El New Webster Encyclopedic Dictionary define la palabra "inmediatamente" como "sin demora, directamente"; el New Shorter Oxford Dictionary la define como "sin demora, en el acto, instantáneamente".

d) Examen de las diversas notificaciones realizadas por Corea

i) Notificación en virtud del apartado a) del párrafo 1 del artículo 12: Iniciación de la investigación – 1º de julio de 1996, G/SG/N/6/KOR/2

7.130 En la notificación de Corea se indica la fecha de iniciación de la investigación y los productos abarcados, y se mencionan dos razones para la iniciación de la investigación: la presentación de una solicitud y el aumento del nivel de las importaciones. No se hace ninguna referencia expresa a la existencia de daño grave a la rama de producción nacional, pero Corea se refiere a la iniciación de una investigación en virtud del apartado a) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.131 No estamos de acuerdo con las Comunidades Europeas en que dicha notificación debe incluir necesariamente un examen de todos los requisitos jurídicos para la adopción de una medida de salvaguardia, tales como un examen de las condiciones de los mercados, etc. Observamos que la iniciación de la investigación es el comienzo del procedimiento, y que el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece normas específicas sobre la decisión de iniciación, como lo hace el artículo 5 del Acuerdo sobre la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 y el artículo 11 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Por lo tanto, el exigir que en la notificación de iniciación de la investigación se incluya un examen de las pruebas relativas a los elementos cuya existencia se debe constatar para aplicar una medida una vez terminada la investigación, impondría en la etapa de iniciación un requisito no previsto en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Observamos, en primer lugar, que cualquiera sea la relación entre los requisitos del párrafo 2 del artículo 12 en lo tocante al contenido de las notificaciones y el contenido de los informes sobre la investigación dados a conocer con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 y al párrafo 2 del artículo 4, esta cuestión no guarda relación con las notificaciones previstas en el párrafo 1 a) del artículo 12 porque el párrafo 2 del artículo 12 menciona concreta y exclusivamente las "notificaciones a que se refieren los apartados b) y c) del párrafo 1 [del artículo 12]".

7.132 El modelo acordado por el Comité para las notificaciones en virtud del párrafo 1 a) del artículo 12 no es jurídicamente vinculante, pero resulta útil. La orientación contenida en el modelo es de carácter general en cuanto al tipo de información que se debe presentar y se refiere simplemente a ejemplos de información sobre las razones de la iniciación de la investigación, sin decir nada sobre el grado de detalle de esa información.

7.133 Aunque hubiera sido útil que la notificación de Corea incluyera una referencia a las alegaciones de existencia de daño grave y una referencia a algún aviso publicado en Corea, consideramos que esta notificación fue suficiente para informar adecuadamente a los Miembros de la OMC sobre la iniciación de una investigación relativa a un determinado producto por parte de Corea, a fin de que los Miembros que tuvieran un interés en ese producto pudieran ejercitar su derecho de participar en el procedimiento nacional de investigación.

7.134 En cuanto a la oportunidad de esta notificación, observamos que existió una demora de 14 días (del 28 de mayo al 11 de junio de 1996) entre la publicación de la decisión de iniciar la investigación y su notificación a la OMC.⁴⁷⁹ Recordamos que los Miembros tienen la obligación de notificar la iniciación de una investigación "inmediatamente", aunque no se indica ningún plazo concreto. Observamos asimismo que el contenido de la notificación prevista en el párrafo 1 a) del artículo 12 es mínimo. Recordando nuevamente los motivos de la exigencia de que la notificación se

⁴⁷⁹ Hacemos notar, empero, que transcurrió un período de 34 días entre la publicación en el país del aviso de la decisión de iniciar la investigación (28 de mayo de 1996) y la fecha en que se distribuyó esa notificación a todos los Miembros de la OMC (1º de julio de 1996).

realice sin demora, consideramos que toda demora en las notificaciones previstas en el párrafo 1 a) del artículo 12 puede ser problemática. Por lo tanto, no estamos de acuerdo con Corea en que ha cumplido el requisito de una notificación inmediata porque la presentó "tan pronto como fue prácticamente posible hacerlo". No existe en el texto del párrafo 1 del artículo 12 ningún fundamento para interpretar que el término "inmediatamente" significa "tan pronto como fue prácticamente posible hacerlo". Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, constatamos que el período de 14 días transcurrido entre la iniciación por Corea de la investigación y la presentación de la notificación relativa a la misma no cumple los requisitos de una notificación "inmediata" e infringe el párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

ii) Notificación en virtud del apartado b) del párrafo 1 y del párrafo 2 del artículo 12: Determinación de la existencia de daño grave causado por el aumento de las importaciones – 2 de diciembre de 1996, G/SG/N/8/KOR/1

7.135 En la notificación realizada por Corea sobre la constatación de la existencia de daño grave causado por el aumento de las importaciones se afirma que las importaciones se han incrementado, que el porcentaje de la rama de producción nacional en el consumo se redujo y que las existencias de productos nacionales se incrementaron. No existe ninguna referencia expresa a un análisis del nivel de las ventas, la producción, la productividad y el empleo, ni tampoco ninguna referencia a elemento alguno de la relación de causalidad. Observamos que no se hace referencia a la publicación en el país del aviso relativo a esta constatación de existencia de daño grave, que pudiera facilitar al lector una mayor información.

7.136 Estimamos, no obstante, que esta notificación contiene información suficiente sobre lo que Corea consideraba como pruebas del daño causado por el aumento de las importaciones, y sobre los demás elementos enumerados en el párrafo 2 del artículo 12. Observamos que no existe un requisito expreso de explicar de qué modo ese daño ha sido causado por el aumento de las importaciones, sino que el requisito consiste en notificar las "pruebas del daño causado". Hacemos notar que la última frase del párrafo 2 del artículo 12 autoriza la posibilidad de pedir información adicional. Constatamos que la notificación de Corea permitía el ejercicio efectivo del derecho de otros Miembros a solicitar la celebración de consultas. En consecuencia, consideramos que el contenido de la notificación formulada por Corea en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 cumple los requisitos del párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.137 En cuanto a la oportunidad de dicha notificación, observamos que, aunque se realizó dos meses antes de la celebración de las consultas, transcurrió un período de 40 días (23 de octubre de 1996 a 2 de diciembre de 1996) entre la publicación del aviso nacional sobre la constatación de existencia de daño y la fecha de esa notificación al Comité de Salvaguardias. Constatamos que esta demora no cumple los requisitos de una notificación inmediata y, en consecuencia, infringe el párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

iii) Notificación en virtud del apartado c) del párrafo 1 y del párrafo 2 del artículo 12: Medida propuesta – 21 de enero de 1997, G/SG/N/10/KOR/1

7.138 Como hemos mencionado anteriormente, consideramos que los Miembros están obligados, en virtud del apartado c) del párrafo 1 del artículo 12, a notificar toda decisión relativa a la propuesta de aplicación de una medida de salvaguardia. Corea así lo hizo el 21 de enero de 1997.

7.139 Considerando que un propósito importante de las notificaciones de la determinación de existencia de daño grave y de la medida propuesta es proporcionar a los demás Miembros la posibilidad efectiva de solicitar la celebración de consultas, examinaremos sólo las notificaciones de 2 de diciembre de 1996 y 21 de enero de 1997, que son las únicas notificaciones distribuidas antes de la celebración de las consultas de 6 de febrero de 1997. La notificación de 2 de diciembre de 1996 se

ha examinado *supra*. Estimamos que esta notificación contiene información suficiente sobre lo que Corea consideró como pruebas del daño causado por el aumento de las importaciones y sobre los demás elementos enumerados en el párrafo 2 del artículo 12. Observamos que no existe ningún requisito expreso de explicar de qué modo se había causado el daño, sino que uno de los factores enumerados se refiere a las "pruebas del daño grave causado por el aumento de las importaciones". Observamos nuevamente que la última frase del párrafo 2 del artículo 12 permite la posibilidad de pedir información adicional. En consecuencia, consideramos que el contenido de la notificación presentada por Corea sobre la medida propuesta, realizada en virtud del apartado c) del párrafo 1 del artículo 12, cumple los requisitos del párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque contiene información suficiente sobre la medida propuesta, es decir, su naturaleza, alcance y duración, a fin de proporcionar a los Miembros que tengan un interés sustancial la información suficiente para solicitar la celebración de consultas.

7.140 En cuanto a su oportunidad, observamos que esta notificación se llevó a cabo más de seis semanas después de que se adoptara la decisión sobre la medida propuesta (del 6 de diciembre de 1996 al 21 de enero de 1997). A nuestro juicio, no se trata de una notificación "inmediata". Consideramos que esta demora no cumple los requisitos de una notificación "inmediata" y, en consecuencia infringe lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

iv) *Notificación en virtud del apartado c) del párrafo 1 del artículo 12: Adopción de la medida de salvaguardia – 24 de marzo de 1997, G/SG/N/10/KOR/1.Suppl.*

7.141 Después de la celebración de consultas con los Miembros interesados y de la reunión especial realizada por el Comité de Salvaguardias, Corea notificó una descripción revisada de su proceso de investigación y de la medida que a la sazón había aplicado. Esta notificación es la más completa en el caso presente.

7.142 Consideramos que la presentación de notificaciones adicionales después de la celebración de consultas puede resultar útil para fomentar la transparencia multilateral, puede ser una prueba de la celebración de consultas adecuadas y también puede constituir una rectificación de notificaciones anteriores incompletas.⁴⁸⁰ En este contexto, recordamos que uno de los propósitos de las consultas es examinar las notificaciones presentadas en virtud de los apartados b) y c) del párrafo 1 del artículo 12, lo que supone lógicamente que dichas consultas pueden dar lugar a la revisión y rectificación de tales notificaciones. El texto de los párrafos 2 y 3 del artículo 12 parece confirmar esta posibilidad.

7.143 En nuestra opinión, las notificaciones siempre se pueden revisar. Sin embargo, no podemos aceptar el argumento de Corea, de que el hecho de que las Comunidades Europeas y Corea casi "solucionaran" este asunto sea una prueba de que la notificación fue suficiente. Las partes pueden resolver un asunto basándose en la información adicional proporcionada durante las consultas y no incluida en la notificación previa.

⁴⁸⁰ En nuestra opinión, en el caso de que un Miembro considere que tiene que revisar o corregir su notificación, ese Miembro puede, aunque no está obligado a ello, ofrecer la celebración de nuevas consultas sobre esta notificación revisada antes de aplicar ninguna medida definitiva, en un intento de prevenir un posible procedimiento de solución de diferencias fundado en una presunta violación del artículo 12.

7.144 En lo que respecta a la decisión final de Corea de adoptar una medida de salvaguardia⁴⁸¹, constatamos que el contenido de la notificación coreana de 24 de marzo de 1997 cumple los requisitos del apartado c) del párrafo 1 del artículo 12 y del párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.145 En cuanto a la oportunidad de esta notificación (en lo que se refiere a la decisión final de Corea de aplicar una medida de salvaguardia), observamos que Corea notificó el 24 de marzo de 1997 que el 1º de marzo del mismo año se había adoptado una decisión definitiva de aplicar un contingente como medida de salvaguardia. No consideramos que esto pueda constituir una notificación inmediata. En lo que se refiere a la decisión definitiva de Corea de aplicar una medida de salvaguardia, constatamos que la notificación coreana de 24 de marzo de 1997 no es oportuna y no cumple los requisitos del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

2. Alegación sobre el carácter inadecuado de las consultas

7.146 Las Comunidades Europeas alegan en primer lugar que, como las notificaciones de Corea que han servido de base a las consultas fueron incompletas y tardías, las consultas resultaron inadecuadas. A juicio de las Comunidades Europeas, a fin de que las oportunidades para que se celebren consultas sean adecuadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12, las consultas se deben basar en *toda la información pertinente* que se debe facilitar de conformidad con el párrafo 2 del artículo 12 antes de las consultas, con inclusión de las pruebas que se deben proporcionar en las notificaciones de constatación de existencia de daño y de los resultados de la investigación.

7.147 Las Comunidades Europeas alegan asimismo que el párrafo 3 del artículo 12, al establecer que corresponde al Miembro "que se proponga aplicar [...] una medida de salvaguardia" ofrecer la celebración de consultas para examinar, entre otras cosas, la "medida propuesta" indica implícitamente que las consultas se deben celebrar *antes* de la aplicación de la medida (es decir, cuando aún se trata de una "propuesta"). Estamos de acuerdo sobre esta cuestión con las Comunidades Europeas. La notificación de la medida propuesta se debe llevar a cabo antes de las consultas.

7.148 En el caso que nos ocupa, el 21 de febrero de 1997 se llevó a cabo una reunión especial del Comité de Salvaguardias y Corea celebró consultas bilaterales con las Comunidades Europeas, Australia y Nueva Zelandia los días 4 y 5 de febrero de 1997 en Ginebra. Las Comunidades Europeas sostienen que, al no haber facilitado toda la información pertinente en sus notificaciones, con antelación a las consultas (y concretamente en las notificaciones formuladas en virtud de los apartados b) y c) del párrafo 1 del artículo 12), Corea impidió que los Miembros de la OMC que tenían un interés sustancial como importadores participaran en consultas significativas y por consiguiente, Corea no les dio a este respecto oportunidades adecuadas. En consecuencia, también impidió que se alcanzase el objetivo de esas consultas, esto es, lograr un acuerdo o asegurar el mantenimiento del nivel de concesiones, según lo previsto en el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.149 Corea respondió que, tras recibir dos solicitudes de consultas al amparo del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, cursó una notificación preliminar de la medida propuesta (aunque, en opinión de Corea, no estaba obligada a hacerlo) en virtud del apartado c) del

⁴⁸¹ Esta notificación sólo puede ser considerada como una notificación de la decisión definitiva adoptada ya que fue notificada y distribuida sólo después de entrada en vigor la decisión final; esta notificación no puede ser tenida en cuenta a los fines de evaluar si Corea ha cumplido su obligación de notificar la medida propuesta porque la notificación se realizó después de celebradas las consultas y, por tanto, no puede subsanar los defectos de la notificación previa.

párrafo 1 del artículo 12, el 21 de enero de 1997. Ya hemos mencionado que consideramos que los Miembros tienen la obligación de notificar toda medida propuesta y deben también invitar a todas las partes interesadas a entablar consultas sobre esta cuestión. Corea añade que las consultas fueron evidentemente fructíferas, ya que estuvieron a punto de dar lugar a una solución mutuamente convenida. Las Comunidades Europeas respondieron que el asunto nunca se resolvió, pero que en todo caso la información y las respuestas presentadas por Corea no les facilitaron toda la información pertinente.

7.150 Hemos constatado precedentemente que el contenido de las notificaciones de Corea estaba en conformidad con las disposiciones del artículo 12. Además, consideramos que las consultas pueden ser adecuadas incluso en el caso en que las notificaciones previas de una constatación de existencia de daño grave o de una medida propuesta sean incompletas. En realidad, uno de los propósitos de las consultas es examinar el contenido de esas notificaciones (y de este modo complementarlas si fuese necesario). Durante las consultas, las partes habitualmente intercambian más información, se formulan preguntas y respuestas y realizan un examen amplio de las determinaciones adoptadas por las autoridades nacionales.

7.151 Las partes nos han solicitado expresamente que evaluemos la compatibilidad de sus consultas con los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias, sobre la base de la cronología de los hechos que nos han presentado.⁴⁸² Observamos que las partes en la presente diferencia no lograron una solución formal mutuamente convenida, pero no consideramos que el único criterio para valorar la adecuación de las consultas sea el dilucidar si las partes solucionan su diferencia por medio de tales consultas. Muchos procedimientos formales de solución de diferencias se llevan a cabo después de celebrarse consultas que son compatibles con las normas de la OMC y que no dan lugar a una solución mutuamente convenida de la diferencia.

7.152 En el caso presente, observamos que las partes han intercambiado preguntas y respuestas. Las Comunidades Europeas alegan que nunca le han parecido satisfactorias las respuestas de Corea ni las notificaciones (lo mismo que la determinación adoptada por Corea). Es posible que así sea, y esto explicaría por qué las Comunidades Europeas decidieron iniciar el procedimiento de solución de diferencias, pero esto no prueba que Corea no celebró consultas de buena fe con el propósito de informar a los Miembros interesados acerca de su investigación, su conclusión y las medidas propuestas. Observamos también que Corea no aplicó una medida que tuviera un nivel o una duración diferentes o que fuera menos restrictiva que la propuesta inicialmente. Las consultas fueron ciertamente fructíferas a este respecto, aunque no lo suficiente como para satisfacer a las Comunidades Europeas.

7.153 Por lo tanto, rechazamos la alegación de las Comunidades Europeas de que Corea no dio oportunidades adecuadas para la celebración de consultas. Además, nos parece que esas consultas dieron lugar a una importante revisión de la notificación inicial y que las partes, en cierto sentido, entablaron negociaciones muy serias y examinaron elementos serios de una solución mutuamente convenida. El hecho de que la solución propuesta no se formalizara mediante la aceptación por parte de las autoridades internas pertinentes de las Comunidades Europeas carece de importancia. Lo que resulta importante a los fines de la presente reclamación de las Comunidades Europeas, es el hecho de que las partes en esas consultas pudieron negociar de manera bastante eficaz, lo que, en nuestra opinión, demuestra que las consultas fueron adecuadas. A nuestro juicio, este es el propósito de todo proceso de consultas y constituye el alcance de la obligación contenida en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir, favorecer los esfuerzos de las partes por alcanzar una solución mutuamente convenida de su desacuerdo. En nuestra opinión, Corea ha respetado muy bien su obligación durante el proceso de consultas en el caso que nos ocupa. Por lo tanto, rechazamos esta

⁴⁸² Véanse los párrafos 4.730 y 4.762, *supra*.

reclamación de las CE, formulada al amparo del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1 A la luz de las constataciones precedentes, concluimos que la medida de salvaguardia definitiva fue aplicada de modo incompatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias porque

- a) la determinación de la existencia de daño grave adoptada por Corea no es compatible con las disposiciones del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;
- b) la determinación adoptada por Corea sobre la medida de salvaguardia apropiada no es compatible con las disposiciones del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias;
- c) las notificaciones de Corea al Comité de Salvaguardias (G/SG/N/6/KOR/2, G/SG/N/8/KOR/1, G/SG/N/10/KOR/1, G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1) no fueron oportunas y, por tanto, no son compatibles con las disposiciones del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

8.2 A la luz de las constataciones precedentes, desestimamos

- a) la reclamación de las Comunidades Europeas de que Corea violó las disposiciones del párrafo 1 del artículo XIX del GATT por no haber examinado la "evolución imprevista de las circunstancias";
- b) la reclamación de las Comunidades Europeas de que Corea violó las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias por no haber examinado, como requisito separado y adicional, las "condiciones" en las que el aumento de las importaciones causó un daño grave a la rama de producción nacional pertinente;
- c) las reclamaciones de las Comunidades Europeas de que el contenido de las notificaciones presentadas por Corea al Comité de Salvaguardias (G/SG/N/6/KOR/2, G/SG/N/8/KOR/1, G/SG/N/10/KOR/1, G/SG/N/10/KOR/1/Suppl.1) no cumplieron los requisitos de los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias;
- d) la reclamación de las Comunidades Europeas de que Corea violó las disposiciones del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias por negarse a ofrecer consultas adecuadas a las Comunidades Europeas.

8.3 En virtud del párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo de las ventajas previstas en ese acuerdo. En consecuencia, concluimos que, en la medida en que Corea ha obrado de manera incompatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, según se describe en el párrafo 8.1 *supra*, ha anulado o menoscabado las ventajas resultantes de ese acuerdo para las Comunidades Europeas.

8.4 El Grupo Especial *recomienda* que el Órgano de Solución de Diferencias pida a Corea que ponga sus medidas en conformidad con las obligaciones que le corresponden en virtud del Acuerdo sobre la OMC.