

**ESTADOS UNIDOS - MEDIDA DE SALVAGUARDIA  
DEFINITIVA CONTRA LAS IMPORTACIONES DE  
TUBOS AL CARBONO SOLDADOS DE SECCIÓN  
CIRCULAR PROCEDENTES DE COREA**

***Informe del Grupo Especial***

El presente informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "*Estados Unidos - Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea*" 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 29 de octubre de 2001, 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 formuladas por éste 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 de Apelación 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 procedimiento 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>
<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
A. RECLAMACIÓN DE COREA .....	1
B. ESTABLECIMIENTO Y COMPOSICIÓN DEL GRUPO ESPECIAL .....	1
<b>II. ELEMENTOS DE HECHO .....</b>	<b>2</b>
<b>III. CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES SOLICITADAS POR LAS PARTES.....</b>	<b>3</b>
<b>IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES .....</b>	<b>4</b>
A. PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE COREA .....	4
1. Antecedentes de hecho .....	4
2. Cuestiones jurídicas preliminares .....	5
3. La medida de salvaguardia es incompatible con el régimen de la OMC .....	6
4. La investigación de la USITC no se ajustó a las prescripciones de la OMC .....	9
5. Argumentos jurídicos sobre aspectos procesales .....	12
6. Conclusión .....	12
B. PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS .....	12
1. Antecedentes de hecho .....	12
2. Argumentos sobre aspectos sustanciales.....	13
3. Argumentos sobre aspectos procesales .....	21
C. PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE COREA .....	22
1. Antecedentes de hecho .....	22
2. Cuestiones preliminares .....	22
3. Argumentos jurídicos .....	23
D. PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS .....	27
1. El aumento de las importaciones .....	27
2. El daño grave.....	28
3. La relación de causalidad.....	28
4. La amenaza.....	29
5. El contexto de la medida de salvaguardia.....	29
6. Corea no ha acreditado que la medida se haya aplicado más allá de la medida necesaria .....	30
7. Corea no ha justificado la aplicación de las disciplinas sobre los contingentes a la medida de salvaguardia referente a los tubos .....	30
8. La exclusión del Canadá y México respecto de la medida de salvaguardia referente a los tubos .....	30
9. El pedido de Corea sobre informaciones confidenciales .....	31

E.	SEGUNDA COMUNICACIÓN ESCRITA DE COREA .....	32
1.	<b>Cuestiones jurídicas preliminares .....</b>	<b>32</b>
2.	<b>Argumentos jurídicos .....</b>	<b>33</b>
3.	<b>Argumentos jurídicos sobre aspectos procesales .....</b>	<b>43</b>
4.	<b>Conclusión .....</b>	<b>43</b>
F.	SEGUNDA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS .....	44
1.	<b>Introducción .....</b>	<b>44</b>
2.	<b>Los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 acerca del aumento de las importaciones fueron cumplidos .....</b>	<b>44</b>
3.	<b>La constatación de daño grave efectuada por la USITC se ajusta plenamente a los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.....</b>	<b>45</b>
4.	<b>La constatación de la USITC sobre la relación causal se ajustó plenamente al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias .....</b>	<b>46</b>
5.	<b>Los Estados Unidos aplicaron la medida de salvaguardia en condiciones que estaban en conformidad con los artículos 5 y 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos I, XIII y XIX.....</b>	<b>49</b>
G.	SEGUNDA DECLARACIÓN ORAL DE COREA .....	52
1.	<b>Introducción .....</b>	<b>52</b>
2.	<b>La medida de salvaguardia .....</b>	<b>53</b>
3.	<b>La investigación de la USITC sobre el daño grave .....</b>	<b>54</b>
H.	SEGUNDA DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS .....	57
1.	<b>La carga de la prueba y la norma de examen.....</b>	<b>57</b>
2.	<b>El aumento de las importaciones .....</b>	<b>57</b>
3.	<b>El daño grave.....</b>	<b>58</b>
4.	<b>Relación causal.....</b>	<b>59</b>
5.	<b>No existe ninguna exigencia de explicar la forma en que la aplicación de una medida de salvaguardia cumple las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5.....</b>	<b>60</b>
6.	<b>La alegación de Corea de que la medida de salvaguardia referente a los tubos no se ajusta en sí misma al párrafo 1 del artículo 5 .....</b>	<b>61</b>
V.	<b>ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS .....</b>	<b>61</b>
VI.	<b>REEXAMEN INTERMEDIO.....</b>	<b>61</b>
A.	SOLICITUD DE REEXAMEN INTERMEDIO FORMULADA POR LOS ESTADOS UNIDOS .....	62
B.	SOLICITUD DE REEXAMEN INTERMEDIO FORMULADA POR COREA.....	62
VII.	<b>CONSTATAIONES.....</b>	<b>65</b>
A.	CUESTIONES PRELIMINARES .....	65
1.	<b>Comunicación al Grupo Especial de información confidencial contenida en el expediente .....</b>	<b>65</b>
2.	<b>La posibilidad de admitir pruebas no presentadas a la USITC, o de considerar hechos sucedidos con posterioridad a la decisión de adoptar una medida de salvaguardia .....</b>	<b>69</b>

B.	RECLAMACIONES RELATIVAS A LA MEDIDA REFERENTE A LOS TUBOS .....	70
1.	<b>La naturaleza de la medida</b> .....	<b>70</b>
2.	<b>Alegaciones basadas en el artículo XIII</b> .....	<b>73</b>
3.	<b>Alegaciones basadas en los artículos 5 y 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994</b> .....	<b>85</b>
4.	<b>Alegaciones basadas en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4</b> .....	<b>103</b>
5.	<b>La exclusión del Canadá y México - Artículos I, XIII y XIX, y párrafo 2 del artículo 2</b> .....	<b>106</b>
6.	<b>La exclusión del Canadá y México - paralelismo</b> .....	<b>116</b>
7.	<b>La exclusión de los países en desarrollo en virtud del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias</b> .....	<b>119</b>
C.	ALEGACIONES RELACIONADAS CON LA INVESTIGACIÓN .....	122
1.	<b>Aumento de las importaciones</b> .....	<b>122</b>
2.	<b>Daño grave</b> .....	<b>133</b>
3.	<b>Amenaza de daño grave</b> .....	<b>150</b>
4.	<b>Nexo causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave</b> .....	<b>151</b>
5.	<b>Evolución imprevista de las circunstancias</b> .....	<b>155</b>
6.	<b>Medidas de urgencia</b> .....	<b>157</b>
7.	<b>Cuestiones de procedimiento</b> .....	<b>159</b>
VIII.	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN</b> .....	<b>162</b>

## LISTA DE ANEXOS

### ANEXO A

#### Comunicaciones y declaraciones orales de terceros

Índice		Página
Anexo A-1	Comunicación del Canadá	A-2
Anexo A-2	Comunicación de las Comunidades Europeas	A-5
Anexo A-3	Comunicación del Japón	A-13
Anexo A-4	Declaración oral del Canadá	A-20
Anexo A-5	Declaración oral de las Comunidades Europeas	A-22
Anexo A-6	Declaración oral del Japón	A-32
Anexo A-7	Declaración oral de México	A-33

### ANEXO B

#### Respuestas de las partes a las preguntas formuladas

Índice		Página
Anexo B-1	Respuestas de Corea a las preguntas del Grupo Especial	B-2
Anexo B-2	Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial y Corea	B-20
Anexo B-3	Respuestas del Canadá a las preguntas dirigidas por el Grupo Especial a los terceros	B-73
Anexo B-4	Respuestas de las Comunidades Europeas a las preguntas dirigidas por el Grupo Especial a los terceros	B-76
Anexo B-5	Respuestas del Japón a las preguntas dirigidas por el Grupo Especial a los terceros	B-91
Anexo B-6	Respuestas de México a las preguntas dirigidas por el Grupo Especial a los terceros	B-96
Anexo B-7	Respuestas de Corea a las preguntas del Grupo Especial en la segunda reunión con las partes	B-100
Anexo B-8	Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial en la segunda reunión con las partes	B-107

### ANEXO C

#### Observaciones de las partes sobre las preguntas dirigidas a la parte contraria

Índice		Página
Anexo C-1	Observaciones de Corea sobre las preguntas dirigidas por el Grupo Especial a los Estados Unidos	C-2
Anexo C-2	Observaciones de la República de Corea sobre las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas formuladas por el Grupo Especial en la segunda reunión con las partes	C-20

## I. INTRODUCCIÓN

### A. RECLAMACIÓN DE COREA

1.1 El 15 de junio de 2000, Corea pidió la celebración de consultas con los Estados Unidos con arreglo al artículo 4 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias ("ESD"), el párrafo 1 del artículo XXII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 ("GATT de 1994") y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias<sup>1</sup> con respecto a una medida de salvaguardia definitiva impuesta por los Estados Unidos contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular ("medida referente a los tubos").<sup>2</sup>

1.2 El 28 de julio de 2000, Corea y los Estados Unidos celebraron las consultas solicitadas, pero no lograron resolver la diferencia.

1.3 El 14 de septiembre de 2000, Corea solicitó el establecimiento de un grupo especial para examinar la cuestión.<sup>3</sup>

### B. ESTABLECIMIENTO Y COMPOSICIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

1.4 En su reunión de 23 de octubre de 2000, el Órgano de Solución de Diferencias ("OSD") estableció un Grupo Especial conforme a la solicitud hecha por Corea en el documento WT/DS202/4.<sup>4</sup>

1.5 En esa reunión, las partes en la diferencia acordaron asimismo que el Grupo Especial se estableciera con el mandato uniforme. El mandato es, en consecuencia, el siguiente:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados invocados por Corea en el documento WT/DS202/4, el asunto sometido al OSD por Corea en ese documento y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos."

1.6 El 12 de enero de 2001 Corea pidió al Director General que estableciera la composición del Grupo Especial, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 8 del ESD. El 22 de enero de 2001 el Director General estableció la composición del Grupo Especial del siguiente modo:

Presidente: Sr. Dariusz Rosati

Miembros: Sr. Roberto Azevedo  
Sr. Eduardo Bianchi

1.7 Australia, el Canadá, las Comunidades Europeas, el Japón y México se reservaron el derecho de participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.

---

<sup>1</sup> Salvo que se indique otra cosa, todas las referencias a artículos con números arábigos corresponden al Acuerdo sobre Salvaguardias y todas las referencias a artículos con números romanos corresponden al GATT de 1994.

<sup>2</sup> WT/DS202/1.

<sup>3</sup> WT/DS202/4.

<sup>4</sup> Véase el documento WT/DSB/M/91, párrafo 67.

## II. ELEMENTOS DE HECHO

2.1 Esta diferencia se refiere a una medida impuesta por los Estados Unidos a las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular (los "tubos"). La medida fue impuesta después de una investigación llevada a cabo por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos ("USITC") respondiendo a una petición presentada el 30 de junio de 1999 y modificada el 2 de julio de 1999, en la que se alegaba que las importaciones de tubos causaban daño grave a los fabricantes de tubos de los Estados Unidos.

2.2 La USITC inició la investigación el 4 de agosto de 1999.

2.3 La USITC efectuó una "votación abierta" pública sobre la cuestión del daño grave el 28 de octubre de 1999. La integrante de la Comisión, Sra. Crawford, votó por la declaración de inexistencia de daño grave e inexistencia de amenaza de daño grave; mientras que la Sra. Bragg y la Sra. Askey constataron "amenaza de daño grave" pero sin "daño grave actual". Tres integrantes de la Comisión constataron la existencia de "daño grave actual". Sobre esta base, la USITC determinó que se estaban importando tubos en los Estados Unidos en cantidades tan mayores que constituían una causa sustancial de daño grave o amenaza de daño grave para la rama de producción nacional de un artículo similar o directamente competidor con el artículo importado.

2.4 El 8 de diciembre de 1999, la USITC anunció su recomendación sobre medidas correctivas. La Sra. Crawford, integrante de la Comisión que había votado en el sentido de que la rama de producción no sufría daño grave ni amenaza de daño grave por las importaciones, recomendó que no se aplicara ninguna medida correctiva. Las integrantes de la Comisión, Sras. Askey y Bragg, recomendaron una medida de cuatro años de duración con un arancel *ad valorem* de 12,5 por ciento para el primer año, 11 por ciento para el segundo, 9,5 por ciento para el tercero y 8 por ciento para el cuarto año. Los tres miembros restantes de la Comisión, Sra. Miller, Sr. Koplan y Sra. Hillman, que constituían la mayoría, recomendaron lo siguiente:

- 1) que el Presidente impusiera un contingente arancelario para las importaciones de tubos, por un plazo de cuatro años, fijándose el volumen del contingente en 151.124 toneladas para el primer año, y que ese volumen aumentara un 10 por ciento cada uno de los tres años siguientes; y que las importaciones fuera de contingente quedaran sujetas a un derecho de 30 por ciento *ad valorem* además de los aranceles actuales de los Estados Unidos;
- 2) que el Presidente, si determinaba asignar el contingentes global, reconociera el crecimiento desproporcionado y los efectos de las importaciones provenientes de Corea;
- 3) que el Presidente entablara negociaciones internacionales con Corea acerca de las causas que daban origen al aumento súbito de las importaciones y al daño grave a la rama de producción nacional;
- 4) que las importaciones de tubos procedentes del Canadá y México se excluyeran del contingente arancelario por haberse hecho constataciones negativas acerca de esas importaciones con arreglo al artículo 311 a) de la Ley de Aplicación del TLCAN; y
- 5) que el contingente arancelario no se aplicara a las importaciones de tubos procedentes de Israel ni a ninguna otra importación de tubos con régimen de franquicia procedentes de países beneficiarios de la Ley de la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe o la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos.



2.5 El Presidente anunció la medida el 11 de febrero de 2000. Habría de tomar la forma de un aumento de derechos de aduana durante tres años y un día. Las primeras 9.000 toneladas cortas importadas de cada país quedaban excluidas cada año con una reducción anual del tipo de derechos en los años segundo y tercero. En el primer año las importaciones que excedieran de 9.000 toneladas cortas estarían sujetas a un derecho de aduana del 19 por ciento. En el segundo año se reduciría al 15 por ciento; y en el tercer año sería de 11 por ciento. México y el Canadá quedaron excluidos de la medida correctiva. Los Estados Unidos notificaron a la OMC de su medida el 23 de febrero de 2000.

### **III. CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES SOLICITADAS POR LAS PARTES**

3.1 Corea pide que el Grupo Especial constate lo siguiente:

- 1) que la medida de los Estados Unidos no se ajusta al artículo XIII ni al artículo XIX del GATT de 1994, ni a los requisitos del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias;
- 2) que la medida, cualquiera que sea su naturaleza, viola el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque no se limita a la medida y el tiempo necesarios para reparar el daño y facilitar el reajuste;
- 3) que los Estados Unidos violaron el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como el artículo I, el párrafo 1 del artículo XIII y el artículo XIX del GATT de 1994 al exonerar de la medida a México y el Canadá;
- 4) que la medida de los Estados Unidos no respetó las disposiciones del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias sobre la exclusión de los países en desarrollo;
- 5) que la medida de los Estados Unidos es incompatible con el artículo XIX del GATT de 1994 y el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque las importaciones no habían aumentado en forma súbita, aguda y reciente;
- 6) que los Estados Unidos no demostraron que la rama de producción estadounidense de tubos estuviera sufriendo un daño grave, como lo requieren el artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;
- 7) que los Estados Unidos no demostraron la existencia de una relación causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave, en violación de lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;
- 8) que la determinación de la USITC sobre amenaza de daño grave violó los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994;
- 9) que los Estados Unidos no demostraron que el aumento de las importaciones que causó el daño grave se hubiera originado en una evolución imprevista de las circunstancias;
- 10) que la decisión de los Estados Unidos no cumplió los requisitos de las medidas de urgencia del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994;
- 11) que los Estados Unidos violaron la obligación del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de celebrar consultas sobre la medida antes de imponerla; y

- 12) que los Estados Unidos violaron las disposiciones del párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias en materia de compensaciones.

3.2 En consecuencia, Corea pide que el Grupo Especial constate que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos debe eliminarse de inmediato y que debe ponerse fin a la investigación sobre medidas de salvaguardia de la USITC referente a los tubos.

3.3 Los Estados Unidos piden que el Grupo Especial rechace las reclamaciones de Corea.

#### **IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

4.1 Se resumen a continuación los principales argumentos presentados por las partes en sus comunicaciones escritas y declaraciones orales.

##### **A. PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE COREA**

4.2 La primera comunicación escrita de Corea, en su propio resumen, es la que sigue.

##### **1. Antecedentes de hecho**

4.3 Los tubos de carbono al acero son un producto tubular utilizado principalmente en la extracción y conducción de petróleo y gas. La industria del petróleo y el gas es típicamente una actividad de "auges y caídas" que experimenta grandes oscilaciones de los precios y la producción. Por consiguiente, también son objeto de grandes oscilaciones cíclicas la demanda y la fijación de los precios de los tubos de conducción, así como de algunos otros productos de tubos, como los productos tubulares para campos petroleros ("OCTG").

4.4 A partir del segundo semestre de 1998 los precios del petróleo disminuyeron y prosiguieron una caída precipitada que se prolongó hasta comienzos de 1999. Los precios del gas natural siguieron una pauta análoga, aunque menos inestable. En abril de 1999 el número de equipos de perforación petroleros en actividad en los Estados Unidos se encontraba en su nivel más bajo de todos los tiempos desde que comenzó la prospección en 1944. Como era previsible, los resultados de la industria estadounidense de los tubos empeoraron espectacularmente en el mismo período. En realidad, los resultados de la industria estadounidense de los tubos siguen en forma casi perfecta los resultados del sector del petróleo y el gas: ambos mejoraron durante el primer semestre de 1998 (como también aumentaron los niveles de importación) y a continuación ambos cayeron violentamente en el segundo semestre del mismo año (y las importaciones se redujeron junto con los envíos internos). Los resultados de la industria estadounidense de los tubos siguieron deteriorándose en el primer trimestre de 1999, mientras continuaba la crisis del sector del petróleo y el gas. Cabe destacar que las importaciones siguieron disminuyendo.

4.5 Es significativo que los resultados de la industria estadounidense de los tubos comenzaron su recuperación en el segundo trimestre de 1999 (antes de la determinación de la USITC dictada en este asunto), al aumentar los precios del petróleo y el gas, así como la actividad en materia de perforación. Las importaciones, en cambio, siguieron disminuyendo en el primer semestre de 1999, prosiguiendo la declinación iniciada en julio de 1998.

4.6 En el momento de la determinación de la USITC, en octubre de 1999, la rama de producción nacional estaba firmemente en la fase ascendente del ciclo. Por esta razón, la mayoría de la USITC recomendó un contingente arancelario de 151.124 toneladas cortas con el tipo de derechos de aduana normal, nivel que se aproximaba al promedio de las importaciones del último período trienal. Sin embargo, el Presidente de los Estados Unidos desconoció esa recomendación e impuso una medida correctiva que redujo drásticamente las importaciones por debajo del nivel recomendado por la USITC. A cada posible proveedor se le asignaron 9.000 toneladas cortas (existían siete proveedores principales, fuera de México y el Canadá), y se impuso un nivel de derechos de aduana del 19 por ciento a las importaciones fuera de contingente, con una eliminación gradual limitada al nivel de los aranceles durante el plazo de tres años y un día fijado para la medida. El nivel de derechos de aduana del 19 por ciento ha tenido virtualmente el efecto de un tope para las importaciones fuera de contingente. Los niveles de las importaciones se redujeron a 63.932 toneladas cortas en el período comprendido entre marzo y diciembre de 2000, mientras que en igual período de 1999 habían sido de 165.652 toneladas cortas (sobre la base de los datos de la Oficina de Censos de los Estados Unidos).

4.7 También se alteraron las pautas tradicionales del comercio: México y el Canadá quedaron excluidos de la medida de salvaguardia, y a todos los demás proveedores se les asignó un contingente idéntico de tubos, cualquiera que fuese su participación anterior en el mercado de los Estados Unidos.

## **2. Cuestiones jurídicas preliminares**

### **a) Información confidencial**

4.8 Aunque Corea toma nota de los datos indizados que los Estados Unidos presentaron en su carta de 16 de febrero de 2001, que contiene tendencias absolutas de la importación, la respuesta de los Estados Unidos fue incompleta conforme al párrafo 1 del artículo 13 del ESD. Corea considera que esa carta no contenía información sobre las tendencias de las importaciones en relación con la producción nacional. La necesidad que tiene el Grupo Especial de esta información confidencial sobre las tendencias relativas de las importaciones queda confirmada por los datos indizados que se presentaron sobre las tendencias absolutas de las importaciones; la disminución anual registrada al final del período en el volumen absoluto de las importaciones no se manifiesta en los datos públicos.

4.9 Corea plantea que el Grupo Especial debería procurar información confidencial complementaria para poder realizar su examen previsto en el artículo 11 del ESD, en particular incluyendo la siguiente:

- 1) en general, el expediente confidencial completo en que la USITC basó realmente su determinación. Recae en los Estados Unidos la carga de acreditar los motivos por los que el Grupo Especial no debe examinar el expediente íntegro que sirvió para las deliberaciones de la USITC;
- 2) específicamente, informaciones sobre datos relativos a los precios (ya que la disminución de éstos fue un elemento esencial de la determinación de la mayoría de la USITC sobre la relación de causalidad); e información sobre ciertos productores cuyos datos financieros afectaron negativamente a la rentabilidad de la rama de producción por motivos no relacionados con los tubos; y
- 3) el análisis económico e informe de la USITC al Presidente sobre las medidas correctivas recomendadas, así como cualquier documento pertinente elaborado por la Oficina del Presidente a los efectos de la deliberación que se refiera directamente a las reclamaciones de Corea acerca de la incompatibilidad con el régimen de la OMC de la medida de salvaguardia con arreglo a los artículos XIII y XIX y al artículo 5.

4.10 Esa información puede quedar protegida en el marco de los procedimientos del Grupo Especial de conformidad con el párrafo 1 del artículo 13 y el párrafo 2 del artículo 18, así como los párrafos 3 y 11 del Apéndice 3 del ESD. Si los Estados Unidos se niegan a presentar esos datos, su negativa constituiría una violación de las obligaciones de los Estados Unidos con arreglo al párrafo 1 del artículo 13 del ESD, y el Grupo Especial debería extraer deducciones desfavorables o constatar que los Estados Unidos no han presentado las pruebas que eran de su cargo sobre las alegaciones controvertidas.

b) El Grupo Especial debe evitar un criterio equivocado de economía procesal

4.11 Corea pide que el Grupo Especial se pronuncie sobre sus dos reclamaciones independientes contra los Estados Unidos por incompatibilidad con el régimen de la OMC: la que se refiere a la investigación de la USITC y la que se refiere a la medida de salvaguardia del Presidente de los Estados Unidos. La aplicación de un criterio de economía procesal en este caso no favorecería la solución de la diferencia, sino que la prolongaría, puesto que Corea se vería obligada a recurrir a grupos especiales sucesivos para tratar unas y otras reclamaciones independientes.

4.12 La legislación de los Estados Unidos apoya la conclusión de que se trata de reclamaciones independientes porque los Estados Unidos pueden aplicar una decisión adversa de un Grupo Especial respecto de la investigación sin dejar de mantener la medida de salvaguardia. Como la solución de la incompatibilidad de la investigación con el régimen de la OMC no resuelve los errores de la medida de salvaguardia, el pleno cumplimiento por los Estados Unidos de la resolución del Grupo Especial sólo podrá lograrse si se tratan ambas reclamaciones independientes.

4.13 Corea pide que, cualquiera que sea la decisión del Grupo Especial acerca de la conformidad de la investigación de la USITC con el régimen de la OMC, el Grupo Especial examine los vicios jurídicos atribuidos a la medida. No debe permitirse que se mantenga una medida ilegal a lo largo del procedimiento de aplicación recayendo en Corea, la parte ganadora de la diferencia, el costo del tiempo y la demora.

### **3. La medida de salvaguardia es incompatible con el régimen de la OMC**

a) Introducción

4.14 Corea alega que los Estados Unidos se encuentran en infracción de las obligaciones, vinculadas entre sí, que imponen los artículos XIII y XIX y los artículos 5 y 7, que en conjunto exigen que todas las medidas se limiten al grado "necesario" y que las restricciones cuantitativas en forma de contingentes arancelarios se establezcan de manera que asegure el mantenimiento de las pautas tradicionales del comercio, que se establezcan contingentes globales y que se respete la participación histórica de los principales países abastecedores. Corea sostiene que los Estados Unidos también violaron las disposiciones de los artículos I, XIII y XIX y del artículo 2 al excluir de la medida de salvaguardia, en forma discriminatoria, a México y el Canadá.

b) La medida de salvaguardia no se ajusta a los artículos XIII y XIX ni a las prescripciones del artículo 5

i) *La medida de salvaguardia es una restricción cuantitativa en forma de contingente arancelario*

4.15 El significado claro de un contingente arancelario es que consiste en dos elementos: un contingente y un arancel. La medida correctiva impuesta finalmente por el Presidente de los Estados Unidos contenía esos dos elementos: se impuso determinado tipo arancelario para las importaciones dentro de contingente de 9.000 toneladas cortas, y se impuso un tipo arancelario superior a las

importaciones fuera de contingente, por encima de la cantidad citada. En consecuencia, la medida presidencial es una restricción cuantitativa adoptada en forma de contingente arancelario.

4.16 Las restricciones cuantitativas adoptadas en forma de contingentes arancelarios deben ajustarse a las prescripciones cumulativas de los artículos XIII y XIX, así como del artículo 5.

ii) *Los Estados Unidos no fijaron un contingente global, en violación de lo dispuesto en el artículo XIII y el párrafo 1 del artículo 5*

4.17 Como primer paso para la debida administración de los contingentes arancelarios, el párrafo 2 a) del artículo XIII y el párrafo 1 del artículo 5 exigen que se fije el monto global del contingente. El establecimiento de ese monto global del contingente permite a los abastecedores tradicionales determinar si el país que impone la medida ha acatado o no las disposiciones del párrafo 2 d) del artículo XIII y el párrafo 2 del artículo 5 acerca de la debida repartición del contingente global entre los países. Como los Estados Unidos no fijaron un contingente global y no existe ninguna base que permita determinarlo con certeza, la medida viola estas disposiciones y el Acuerdo sobre Salvaguardias.

iii) *Los Estados Unidos no basaron el contingente arancelario global en un período representativo anterior de tres años*

4.18 El contingente arancelario impuesto por el Presidente, a diferencia del contingente arancelario recomendado por la USITC, no se limitó al nivel de "los tres últimos años representativos". (Aunque el período de referencia adoptado por la USITC es confidencial, es posible deducirlo de los datos públicos y de la determinación de la USITC.) Por lo tanto, la medida viola el párrafo 1 del artículo 5 porque no se aplicó el nivel de referencia de los tres últimos años y no se dio la "justificación clara" exigida por el párrafo 1 del artículo 5 para apartarse del nivel de referencia.

iv) *Los Estados Unidos no distribuyeron los contingentes entre los Miembros sobre la base de su participación tradicional, violando lo dispuesto en los artículos XIII y XIX del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 5*

4.19 En violación de los requisitos cumulativos que se establecen en el párrafo 2 del artículo XIII y el artículo XIX y en el párrafo 2 del artículo 5, el Presidente no negoció la distribución de las partes del contingente con todos los Miembros que tenían un interés sustancial en el comercio de tubos ni distribuyó los contingentes sobre la base de la participación proporcional de los proveedores en el mercado durante un período representativo ("distribución tradicional").

4.20 Corea suministró un 55 por ciento del total de las importaciones (excluyendo a México y el Canadá y sobre la base de los datos públicos) durante el período de 1996-98, que fue el período de referencia aparente de la medida recomendada por la USITC. Sin embargo, la medida del Presidente redujo las importaciones de Corea al mismo nivel de 9.000 toneladas cortas que se estableció para el menor de los proveedores, e incluso para los países que no lo eran. Esta omisión de respetar la distribución tradicional de los proveedores es precisamente la situación prohibida por el párrafo 2 del artículo XIII y el artículo XIX y por el párrafo 2 del artículo 5.

c) Cualquiera que sea la naturaleza de la medida de salvaguardia, ésta viola el párrafo 1 del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7 porque no se limitó a la medida y el tiempo necesarios para reparar el daño y permitir el reajuste

4.21 El Presidente de los Estados Unidos, sin ninguna explicación ni justificación pública, desconoció la recomendación de la USITC sobre medidas correctivas e impuso otra que era mucho más grave que lo "necesario". Aunque no existe modo alguno de determinar con exactitud cuál es el nivel total de las importaciones que se procura con la asignación de 9.000 toneladas cortas por país

hecha por el Presidente, cualquier cálculo razonable lleva a un contingente total considerablemente inferior al de 151.124 toneladas cortas recomendado por la USITC.

4.22 Además, el análisis económico de la USITC rechazó expresamente como "excesivo" un límite de 105.000 toneladas cortas, y ese límite supera considerablemente la medida del Presidente. Como la medida presidencial no se basó en ningún análisis independiente, no había medio ni método alguno por el que los Estados Unidos pudieran asegurar que la medida de salvaguardia se aplicara "sólo en la medida necesaria". La constatación de la USITC y la falta de todo apoyo analítico de la medida del Presidente constituyen una prueba *prima facie* de que la medida de salvaguardia no se limitó a "la medida necesaria" y, en consecuencia, viola el párrafo 1 del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 5.

4.23 Además, el párrafo 1 del artículo 7 dispone que sólo pueden aplicarse medidas de salvaguardia "durante el período que sea necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". El expediente de la USITC contenía pruebas importantes que confirmaban que la coyuntura desfavorable temporal de la industria de los tubos provocada por la crisis de los precios del petróleo y el gas ya había cesado en el momento de la determinación de la USITC, en octubre de 1999. Por lo tanto, no podía justificarse como necesaria ninguna medida correctiva, y mucho menos una medida de tres años de duración.

d) La exención por los Estados Unidos de México y el Canadá respecto de la medida de salvaguardia violó el régimen NMF establecido en el artículo I, el párrafo 1 del artículo XIII y el artículo XIX y en el artículo 2

4.24 El requisito del régimen NMF es una piedra angular del sistema del GATT y la OMC. Está reflejado en todos los artículos pertinentes del GATT, entre ellos los artículos I y XIX, y está incorporado expresamente en el párrafo 1 del artículo XIII y el párrafo 2 del artículo 2. Todas estas disposiciones exigen que la medida de salvaguardia y las restricciones cuantitativas se apliquen a todos los proveedores. En este caso, los Estados Unidos no respetaron este principio ni estas disposiciones al excluir de la medida de salvaguardia a México y el Canadá.

4.25 También el paralelismo entre los párrafos 1 y 2 del artículo 2 exige que la medida se aplique a todos los proveedores, puesto que los Estados Unidos sólo podían llevar a cabo una investigación sobre medidas de salvaguardia en condiciones legales basándose en la totalidad de las importaciones. Los artículos 2 y 4, así como el artículo XIX, sólo hablan de "las importaciones"; en consecuencia, no existe fundamento jurídico para ninguna exclusión de determinadas importaciones. Cualquier otra interpretación sería contraria al sentido claro de estas disposiciones y llevaría a un régimen de salvaguardias selectivo en que los Miembros de la OMC podrían excluir arbitrariamente a determinados países del análisis acerca del daño grave para poder excluirlos de la medida de salvaguardia que impusieran.

4.26 La exención de México fue particularmente escandalosa en este caso, porque México era el segundo de los mayores proveedores del mercado de los Estados Unidos durante el período objeto de la investigación de la USITC. Era evidente que México desplazaría de una parte del mercado a los proveedores sometidos a la restricción. En los hechos, México y el Canadá, en conjunto, han sustituido en grado considerable a proveedores tradicionales, como Corea. México es ahora el principal abastecedor del mercado de los Estados Unidos, y el Canadá ocupa el tercer lugar. Las importaciones procedentes de México y el Canadá casi igualan a las de todos los demás proveedores. Esas importaciones se han efectuado claramente a expensas de los demás proveedores tradicionales, que están ahora restringidos en forma discriminatoria del mercado de los Estados Unidos.

- e) Los Estados Unidos no respetaron los derechos de los países en desarrollo a ser excluidos de la medida de salvaguardia siempre que las importaciones procedentes de cada uno de ellos fueran inferiores al 3 por ciento y en conjunto fueran inferiores al 9 por ciento, con violación del párrafo 1 del artículo 9

4.27 El párrafo 1 del artículo 9 establece una preferencia especial en favor de los países en desarrollo que les permite quedar exentos de las medidas de salvaguardia cuando sus importaciones se sitúan en determinado nivel insignificante. En este caso, los Estados Unidos no eximieron a los países que tenían ese derecho. Los Estados Unidos, por lo tanto, no respetaron la preferencia de los países en desarrollo con arreglo al párrafo 1 del artículo 9.

#### **4. La investigación de la USITC no se ajustó a las prescripciones de la OMC**

- a) La medida de los Estados Unidos es incompatible con el artículo XIX y el artículo 2 porque las importaciones no habían aumentado en términos absolutos ni en relación con la producción interna

4.28 Con respecto a la cuestión del aumento de las importaciones, el método seguido por la USITC fue contrario al artículo XIX y a los artículos 2 y 4. La USITC aplicó un criterio legal que fue rechazado por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*: el de que el "aumento de las importaciones" sólo requiere un "aumento simple" en los cinco últimos años completos. El Órgano de Apelación, en el asunto citado, declaró que las importaciones tenían que haber aumentado durante "el pasado reciente" y que el aumento debía ser "súbito y agudo" para que se cumplieran los requisitos del artículo XIX y del párrafo 1 del artículo 2.

4.29 Aunque los datos públicos indican que las importaciones aumentaron hasta el final de 1998, los datos confidenciales muestran que, en realidad, las importaciones de las mercancías objeto de la medida había comenzado a disminuir en el segundo semestre de 1998 y siguieron disminuyendo en los 12 meses que precedieron inmediatamente a la determinación de la USITC. Además, las importaciones no aumentaron en relación con la producción, sino que se redujeron, en los seis primeros meses de 1999. La determinación de la USITC no se refiere a ninguno de estos hechos fundamentales porque se aplicó un criterio jurídico equivocado.

4.30 La constatación jurídica correcta, tal como fue enunciada por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, es que "no basta *cualquier* aumento de la cantidad de las importaciones ... [e]l aumento de las importaciones [debe haber] sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un 'daño grave'". Es evidente que la USITC no aplicó este criterio, y no es menos claro que las importaciones de que se trataba, en disminución, no cumplían el criterio.

4.31 La industria estadounidense de los tubos no estaba sufriendo daño grave en el sentido del artículo XIX y del párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4, ni tampoco cumplió la USITC las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 acerca de las necesarias constataciones de hecho y conclusiones jurídicas.

4.32 Los argumentos que apoyaban la existencia de daño grave distaban mucho de ser convincentes, como lo reconoció la mitad de los miembros de la Comisión. Sólo tres de los seis que la constituían determinaron que la rama de producción sufría un daño grave. Dos miembros de la Comisión determinaron que la rama de producción no había sufrido un daño grave, sino que era objeto de una amenaza de él. Por último, una integrante de la Comisión determinó que las importaciones no causaban la existencia ni la amenaza de daño grave para la rama de producción.

4.33 La USITC no pudo ponerse de acuerdo en que se cumplieran los requisitos para una medida correctiva de salvaguardia y no se hizo ninguna tentativa de conciliar las opiniones divergentes.

Por lo tanto, las constataciones y conclusiones de hecho y de derecho de la USITC no alcanzaron a cumplir las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, que exigen que las autoridades establezcan en forma suficientemente detallada sus constataciones y conclusiones jurídicas.

4.34 Por otra parte, en este asunto, el examen por el Grupo Especial de las reclamaciones de Corea basadas en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 se ven obstaculizadas por la circunstancia de que el Grupo Especial no tiene acceso a los verdaderos elementos de juicio sobre los hechos que dieron lugar a esas conclusiones divergentes. El carácter adecuado y razonable de las conclusiones a que se llegó depende de los hechos.

4.35 Estas discrepancias jurídicas fundamentales entre los miembros de la Comisión también ponen en evidencia que no se trata de un caso de circunstancias extraordinarias que pudiesen justificar medidas correctivas de urgencia.

4.36 El expediente de la USITC confirma que la industria estadounidense de los tubos no sufría "un menoscabo importante". Los indicadores de la rama de producción habían sufrido un deterioro temporal durante 12 meses (entre julio de 1998 y junio de 1999) y esa declinación siguió a resultados óptimos que se habían mantenido durante los 18 meses precedentes. En realidad, la rama de producción había registrado en 1997 y el primer semestre de 1998 sus mejores resultados de todos los tiempos. Además, incluso durante el breve período de la coyuntura desfavorable, los desembolsos de capital de la rama de producción estadounidense siguieron aumentando a niveles considerables, e iniciaron sus actividades dos nuevos productores.

4.37 Incluso las disminuciones de la rentabilidad que se produjeron a fines de 1998 y comienzos de 1999 fueron exageradas porque la USITC no aisló los efectos que tuvo para la industria de los tubos el desmoronamiento del mercado de los productos tubulares para campos petroleros. Aunque los problemas que plantean los datos de la rama de producción no se limitaban a determinados productores, los datos sobre la rentabilidad estaban afectados especialmente por las circunstancias de las empresas *Lone Star Steel* y *Geneva Steel*. Los problemas de esas empresas se debían claramente a otras causas distintas de las importaciones de tubos de conducción.

4.38 La USITC también desconoció indebidamente el hecho de que no existía ningún daño grave actual en el momento en que se realizó la votación de la Comisión, si acaso había existido daño grave en algún momento. La USITC observó expresamente que tanto los envíos internos como los precios habían registrado una considerable recuperación al final del período en que se efectuó la determinación de la USITC. Tales hechos debieron haber dado lugar a la constatación de inexistencia de todo daño grave.

b) No existió entre el aumento de las importaciones y el daño grave el nexo de causalidad que requieren el artículo XIX y el artículo 4

4.39 El artículo XIX y el párrafo 2 b) del artículo 4 disponen que no se efectuará la determinación positiva de existencia de daño a menos que se 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". El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Calzado* (cuya constatación fue confirmada por el Órgano de Apelación) enunció un marco analítico para el análisis de la causalidad: i) una coincidencia entre las tendencias de las importaciones y los resultados de la rama de producción nacional; ii) las condiciones de competencia entre las importaciones y la rama de producción nacional; y iii) la existencia de otros factores causantes de cualquier daño.

4.40 Suponiendo hipotéticamente que hubiera existido el daño grave, las pruebas de este asunto demuestran que no existió coincidencia de las tendencias entre las importaciones y los resultados de la rama de producción nacional. En realidad, el deterioro de los resultados de la rama de producción



coincidió con una disminución de las importaciones y no con su aumento. Los elementos de juicio también determinan que las condiciones de la competencia entre las importaciones y la rama de producción nacional, específicamente los efectos sobre los precios, fueron resultado principalmente de una disminución de la demanda de tubos; no hubo demostración alguna de que las importaciones dieran lugar a la disminución de los precios en los Estados Unidos o la causaran. Por lo tanto, la mayoría de la USITC debió llegar a la conclusión de que no existía relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y cualquier daño grave sufrido por la rama de producción. Como mínimo, la mayoría de la USITC debió haber explicado cómo podía seguir existiendo un nexo de causalidad a pesar de la falta de coincidencia entre las tendencias del aumento de las importaciones y el daño grave.

4.41 El análisis posterior de la USITC acerca de los demás factores causantes de daño grave -principalmente la disminución de la demanda de tubos del sector del petróleo y el gas- también fue incompatible con el régimen de la OMC, porque las pruebas determinaron que, de no mediar la crisis del petróleo y el gas, la rama de producción no se habría visto en una situación de daño grave. La evaluación de la USITC sobre los "otros factores", entre ellos la baja utilización de la capacidad y la importante competencia interna entre productores estadounidenses, tampoco se ajustó al criterio establecido por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*. Los Estados Unidos no determinaron que no se atribuyera al aumento de las importaciones el daño causado por esos otros factores, puesto que la USITC sólo comparó cada uno de los demás factores con el aumento de las importaciones. No se cumplió el "examen" requerido, ni se "distinguieron" los efectos de otros factores. De este modo, la USITC no determinó que el aumento de las importaciones tuviera una vinculación "genuina y sustancial" con el daño grave.

4.42 Por último, la medida de salvaguardia de los Estados Unidos estaba destinada a reparar, en parte, el daño grave derivado de la disminución de la demanda, cuando la medida sólo debió apuntar al daño grave causado por las importaciones.

c) No hubo amenaza de daño grave causado por las importaciones conforme a los requisitos del artículo XIX ni a los artículos 2 y 4

4.43 Dos integrantes de la Comisión determinaron que, aunque la rama de producción no había sufrido daño grave, era objeto de una amenaza de daño grave causado por el aumento de las importaciones. Esas integrantes de la Comisión omitieron conciliar su constatación de amenaza con el hecho de que las importaciones de que se trataba habían disminuido en el último período de 12 meses (sólo había una "amenaza" de aumento de las importaciones), y la disminución se había acelerado en realidad considerablemente en los últimos seis meses del período. Por último, tanto los precios internos como los envíos internos habían presentado una mejora considerable a mediados de 1999 con la recuperación del sector del petróleo y el gas. Al combinarse la mejora de la situación de la rama de producción con la circunstancia de que las importaciones seguían disminuyendo, resulta evidente que la determinación positiva sobre amenaza de daño se basaba meramente en "conjeturas o probabilidades remotas" y no en un daño grave de clara "inminencia". En consecuencia, la determinación de la USITC sobre amenaza de daño violó las disposiciones del artículo XIX y de los artículos 2 y 4.

d) El aumento de las importaciones no resultó de ninguna evolución imprevista de las circunstancias

4.44 Conforme a la interpretación del Órgano de Apelación sobre el artículo XIX en los asuntos *Corea - Productos Lácteos* y *Argentina - Calzado*, el aumento de las importaciones que causa daño grave tiene que provenir de circunstancias imprevistas. Los Estados Unidos no determinaron ninguna circunstancia imprevista de tal clase, ni existen tales circunstancias en los antecedentes de este asunto.

- e) La decisión de los Estados Unidos no cumplió los requisitos de una medida de urgencia especificados en el artículo 11 y en el artículo XIX

4.45 La decisión de los Estados Unidos no cumplió las condiciones fundamentales de las medidas correctivas de salvaguardia. Como reconoció el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, las medidas de salvaguardia son medidas "no ordinarias, cuestiones urgentes; en resumen, 'medidas de urgencia'".

4.46 Tal situación de urgencia no existe en este caso: una disminución de las importaciones en el cuarto trimestre del año difícilmente puede ser una situación de "urgencia" que requiera "medidas correctivas inmediatas". Tanto más cuando el deterioro de los resultados de la rama de producción nacional coincide con una disminución de las importaciones, y la rama de producción se encuentra en medio de una coyuntura favorable en el momento en que se dicta la determinación de la USITC. Por lo tanto, la determinación de los Estados Unidos sobre existencia de daño grave y relación causal no puede servir de apoyo a esta ni a ninguna otra medida de salvaguardia, porque no se cumplieron las normas estrictas del Acuerdo sobre Salvaguardias.

## **5. Argumentos jurídicos sobre aspectos procesales**

- a) Los Estados Unidos violaron el párrafo 3 del artículo 12

4.47 Los Estados Unidos no revelaron a Corea la medida que el Presidente iba a proponer antes de las consultas que dispone el párrafo 3 del artículo 12, ni durante ellas. Por lo tanto, Corea se vio privada de toda consulta útil acerca de la medida, con infracción de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12.

- b) Los Estados Unidos violaron las disposiciones del párrafo 1 del artículo 8 sobre la compensación

4.48 El párrafo 1 del artículo 8 dispone que el Miembro que aplique una medida debe procurar mantener un nivel de concesiones sustancialmente equivalente, incluyendo una compensación comercial. El párrafo 1 del artículo 8 y el párrafo 3 del artículo 12 están expresamente vinculados y obligan a que exista oportunidad de consultas previas con pleno conocimiento de la medida propuesta. Como los Estados Unidos no revelaron la medida a Corea antes de las consultas, éstas no podían cumplir los objetivos establecidos en el párrafo 1 del artículo 8.

## **6. Conclusión**

4.49 La medida de salvaguardia de los Estados Unidos, al igual que la investigación sobre salvaguardias de la USITC, no estuvo en conformidad con el régimen de la OMC. Corea pide respetuosamente que el Grupo Especial constate que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos debe dejarse sin efecto de inmediato y que debe ponerse fin a la investigación sobre salvaguardias de la USITC referente a los tubos.

### **B. PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS**

4.50 La primera comunicación escrita de los Estados Unidos, en su propio resumen, es el que sigue.

#### **1. Antecedentes de hecho**

4.51 La USITC determinó que las importaciones de tubos en los Estados Unidos habían aumentado en tal cantidad que *causaban o amenazaban causar un daño grave*. Tres de los seis integrantes de la USITC constataron que la rama de producción nacional sufría un daño grave, y dos constataron que

la rama de producción nacional estaba amenazada de daño grave. Los votos de esos cinco integrantes de la Comisión constituyeron la determinación de la USITC, que es la "autoridad competente" de los Estados Unidos a los fines del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC. Una integrante de la Comisión estuvo disconforme con la determinación. Con arreglo a la legislación de los Estados Unidos, esa discordia no forma parte de la determinación de la USITC ni de la explicación de sus fundamentos.

4.52 Contrariamente a las afirmaciones de Corea, la determinación de la USITC está en plena conformidad con los artículos 3 y 4. Corea no ha presentado fundamento alguno para que el Grupo Especial llegue a la conclusión de que hace falta información confidencial para su examen de las constataciones y conclusiones de la USITC. Por otra parte, la circunstancia de que los integrantes de la USITC no fueran unánimes en su constatación positiva sobre el daño no tiene la consecuencia de que esa determinación sea contraria al párrafo 1 del artículo 3 ni al párrafo 2 c) del artículo 4. Los artículos 3 y 4 imponen prescripciones a "las autoridades competentes de un Miembro". El Acuerdo sobre Salvaguardias no trata la cuestión de la forma en que las "autoridades competentes de un Miembro" llegan a sus decisiones. Esa cuestión queda librada al Miembro.

## **2. Argumentos sobre aspectos sustanciales**

### **a) Carga de la prueba**

4.53 Los Estados Unidos, cuando aplicaron la medida de salvaguardia referente a los tubos, cumplieron todas sus obligaciones con arreglo al *Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio* ("Acuerdo sobre la OMC"). La medida se presume compatible con el Acuerdo sobre la OMC mientras Corea, en su carácter de reclamante, no demuestre lo contrario cargando con la prueba de hacerlo. Corea no ha logrado ese objetivo, pues sus reclamaciones se basan principalmente en aseveraciones infundadas carentes de pruebas de apoyo y de fundamento jurídico. Corea intenta excusar esas omisiones alegando que necesita una voluminosa "información confidencial" para respaldar sus reclamaciones. Sin embargo, la mayoría de los datos en que se basan las constataciones de la USITC sobre el daño grave figuran en el informe de la USITC.<sup>5</sup> Por lo tanto, la supresión de datos confidenciales de la versión publicada del informe no constituye obstáculo para que el Grupo Especial pueda examinar las reclamaciones de Corea. En vista de que Corea no ha logrado presentar fundamentos que acrediten *prima facie* ninguna de sus reclamaciones, el Grupo Especial no tiene motivo alguno para pedir que los Estados Unidos presenten la información confidencial.

### **b) La aplicación adecuada de la norma de examen: evaluación objetiva de los actos de las autoridades competentes y los actos de los Miembros en la aplicación de una medida de salvaguardia**

4.54 El Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias ("ESD") y las interpretaciones del ESD realizadas en el pasado establecen que los grupos especiales deben efectuar una evaluación objetiva de los hechos y de la aplicabilidad de los respectivos acuerdos abarcados y la conformidad con ellos. Con respecto a las constataciones fácticas, "la norma aplicable no es un examen *de novo* propiamente dicho, ni la 'deferencia total', sino

---

<sup>5</sup> *Circular Welded Carbon Quality Line Pipe*, Inv. No. TA-201-70, publicación de la USITC 3261 (diciembre de 1999), página I-3 ("Informe de la USITC").

más bien 'una evaluación objetiva de los hechos'".<sup>6</sup> Esa averiguación puede variar según las obligaciones objeto de examen.

4.55 Con respecto a las constataciones de la USITC que se refieren a las obligaciones de los Estados Unidos con arreglo a los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el examen del Grupo Especial se limita a una evaluación objetiva de:

si la autoridad nacional ha considerado todos los hechos pertinentes, incluido un examen de cada factor enumerado en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, de si el informe publicado sobre la investigación contiene una explicación suficiente sobre la forma en la cual los hechos respaldan la determinación efectuada, y, en consecuencia, si la determinación efectuada es compatible con las obligaciones de ... el Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>7</sup>

4.56 Por el contrario, el análisis realizado por un grupo especial sobre la aplicación de una medida de salvaguardia por un Miembro no se limita a las pruebas reunidas en la investigación ni a las constataciones hechas en el informe de las autoridades competentes. El Grupo Especial también puede tomar en consideración las explicaciones dadas *a posteriori* por el Miembro sobre los motivos que hacían admisible la medida en el momento de su aplicación. Como reconoció el Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos*, las recomendaciones o determinaciones de un procedimiento sobre salvaguardias *no necesitan* justificar el tipo ni el alcance de la medida de salvaguardia aplicada por el Miembro, salvo en el caso limitado de una restricción cuantitativa que reduzca la cantidad de las importaciones por debajo del promedio de los tres últimos años representativos.<sup>8</sup>

c) Corea no ha establecido fundamento alguno para que el Grupo Especial llegue a la conclusión de que la determinación de la USITC sobre el aumento de las importaciones es incompatible con el artículo 2

4.57 El párrafo 1 del artículo 2 requiere un aumento de las importaciones *ya sea* en términos absolutos, *o bien* en relación con la producción nacional. En este caso existió un aumento reciente, súbito, agudo e importante de las importaciones en el pasado reciente, *tanto* en términos absolutos *como también* en relación con el consumo interno.

4.58 Al analizar los datos sobre las importaciones, la USITC prestó especial atención a la parte más reciente del período objeto de investigación: el año completo de 1998 y los datos provisionales de 1999. Como lo comprobó la USITC, después de disminuir entre 1994 y 1995, las importaciones en términos absolutos aumentaron año tras año y tuvieron un alza súbita en 1998, el último año civil del período investigado. Las importaciones aumentaron de unas 222.000 toneladas en 1997 a unas 331.000 toneladas en 1998. Si bien los niveles absolutos de las importaciones en los datos provisionales de 1999 eran levemente inferiores a los del período correspondiente de 1998, seguían

---

<sup>6</sup> *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS26/AB/R, párrafo 117, informe adoptado el 13 de febrero de 1998 ("*CE - Hormonas (Órgano de Apelación)*").

<sup>7</sup> *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/R, párrafo 8.124, informe adoptado el 25 de junio de 1999 ("*Argentina - Calzado*"); y *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/R, párrafo 7.30, informe adoptado el 21 de junio de 1999 ("*Corea - Productos lácteos*").

<sup>8</sup> *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS98/AB/R, párrafos 99 y 103, informe adoptado el 14 de diciembre de 1999 ("*Corea - Productos lácteos (Órgano de Apelación)*").

siendo muy elevados. Las importaciones de los datos provisionales de 1999 excedieron en apenas seis meses de los niveles de los años completos de 1995 y 1996. Las importaciones en relación con la producción nacional aumentaron cada año a partir de 1995. La relación entre las importaciones y la producción nacional casi se duplicó en 1998, alcanzando su nivel más elevado en los datos provisionales de 1999.

4.59 Corea no ha cumplido la carga de acreditar *prima facie* que no se produjo el aumento de las importaciones requerido por el párrafo 1 del artículo 2. Corea intenta refutar la constatación de la USITC sobre el aumento de las importaciones pidiendo que el Grupo Especial concentre su atención exclusivamente en una comparación de los seis últimos meses de 1998 con los seis primeros de 1999, excluyendo toda otra información, aun los datos completos del último año íntegro, de 1998. Ni siquiera los datos sobre las importaciones de este período de 12 meses, utilizado por Corea, apoyan su argumento de que las importaciones disminuyeron firmemente durante este período. Los datos mensuales referentes a las importaciones muestran más bien que aumentaron, en realidad, hacia el final del período correspondiente a los datos provisionales de 1999.

4.60 La USITC normalmente reúne y evalúa datos sobre las importaciones por años civiles y períodos adicionales correspondientes a datos provisionales, y no se basa en momentos definidos arbitrariamente. El hecho de que la USITC haya seguido su método tradicional para examinar el aumento de las importaciones demuestra la neutralidad y ausencia de parcialidad de su análisis. El empleo de comparaciones entre períodos correspondientes a datos provisionales de 1998 y de 1999 estuvo en conformidad con su práctica de larga data y, contrariamente al método que propone Corea, no fue escogido con el fin de lograr determinado resultado.

4.61 Ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a utilizar ningún período determinado, ni mucho menos el período arbitrariamente definido que propugna Corea. Con arreglo a la norma de examen aplicable en virtud del artículo 11 del ESD, el Grupo Especial no debe volver a evaluar las pruebas presentadas a la USITC y no debe alterar las constataciones de la USITC siempre que sean objetivas.

d) La determinación de la USITC sobre el daño grave causado por el aumento de las importaciones está en conformidad con el artículo 4

4.62 Al determinar que la rama de producción nacional sufría un daño grave, la USITC evaluó todos los factores que se enumeran en el párrafo 2 a) del artículo 4 y los "otros" factores que consideró pertinentes, entre ellos la capacidad, los envíos, las existencias, los desembolsos de capital, los gastos de investigación y desarrollo y los precios. Prácticamente todos los factores demostraban un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional a partir de 1998, y que continuaba en el período correspondiente a los datos provisionales de 1999. La comunicación de Corea desconoce por completo esta abrumadora prueba de daño grave.

4.63 Los métodos de la USITC para reunir y evaluar los datos sobre el daño fueron razonables. La USITC reconoció que la mayoría de los productores de tubos de conducción también fabricaban otros tipos de tubos, incluyendo los productos tubulares para campos petroleros. La USITC evaluó cuidadosamente los métodos de distribución de las empresas al tabular los datos obtenidos mediante los cuestionarios y otras informaciones, y verificó la distribución efectuada por dos de los principales productores. Siempre se plantearán algunos problemas de imputación en las investigaciones sobre medidas de salvaguardia referentes a un producto que se fabrica en plantas utilizadas también para fabricar otros productos. El hecho de que sean indispensables ciertas imputaciones no significa que un Miembro haya dejado de evaluar los factores propios de una rama de producción "de carácter objetivo y cuantificable", como lo requiere el párrafo 2 a) del artículo 4.

4.64 Respecto de la gran mayoría de los factores examinados por la USITC en su análisis sobre el daño, Corea no ha indicado razón alguna para considerar que la fabricación de otros productos de

tubos en las plantas de los fabricantes estadounidenses hubiera afectado a los datos. Los únicos vicios que Corea invoca se refieren a la utilización de la capacidad y la rentabilidad.

4.65 La USITC reconoció que la utilización de la capacidad "puede no ser una medida del daño tan cierta en esta rama de producción como en otras, teniendo en cuenta la posibilidad de los productores nacionales de cambiar la producción entre diversos productos de tubos". Llegó, sin embargo, a la conclusión de que "la aguda declinación de la utilización de la capacidad es coherente con otros indicadores de malos resultados de la rama de producción nacional en 1998 y los datos provisionales de 1999 y apoya una determinación positiva de daño grave".

4.66 La USITC trató adecuadamente los argumentos de Corea según los cuales la disminución de las ventas de productos tubulares para campos petroleros distorsionaba los datos sobre la rentabilidad de la industria de los tubos de conducción porque algunos productores nacionales distribuían los costos fijos sobre la base de los niveles relativos de las ventas de los diferentes productos de tubos. La USITC llegó a la conclusión de que los aumentos de esos costos, derivados de la menor producción de otros productos de tubos como los productos tubulares para campos petroleros, no se habían imputado a los tubos de conducción en forma equivocada o desproporcionada.

4.67 El argumento de Corea se basa totalmente en la premisa inexacta de que los envíos de productos tubulares para campos petroleros disminuyeron mucho más intensamente que los envíos de tubos de conducción y otros productos de tubos fabricados por las empresas estadounidenses. Basándose en un examen de los elementos de prueba objetivos que le constaban, la USITC llegó a la conclusión de que no ocurría tal cosa. Los envíos de tubos de conducción disminuyeron precipitadamente al mismo tiempo, y prácticamente en la misma medida, que los envíos de productos tubulares para campos petroleros. El argumento de Corea según el cual los gastos fijos se imputaron a los tubos de conducción en una medida desproporcionada, distorsionando con ello los resultados económicos de esa rama de producción, carece de todo fundamento.

4.68 Por otra parte, Corea supone en forma incorrecta que el principal componente de los costos unitarios medios consistía en gastos fijos. Sin embargo, la mayor parte de los costos unitarios medios (materias primas y mano de obra directa) eran variables y por lo tanto no podían sufrir la influencia directa de los cambios del volumen de producción de los diferentes productos de tubos. En consecuencia, aunque las ventas de productos tubulares para campos petroleros hubieran tenido una disminución desproporcionadamente intensa -de lo cual Corea no ha presentado prueba alguna- el efecto que tal cosa habría podido tener en los costos unitarios medios de los tubos de conducción habría sido ínfimo.

4.69 Los datos correspondientes al conjunto de la rama de producción estadounidense de tubos mostraban que su situación económica había empeorado agudamente en 1998 y los datos provisionales de 1999, a pesar de los argumentos de Corea acerca de hechos ocurridos en dos empresas. El párrafo 2 a) del artículo 4 exige un examen de la situación en toda la rama de producción, y no en empresas determinadas. Por otra parte, con respecto a una de las empresas a que se refiere Corea, las pruebas sobre supuestos problemas que Corea presenta se basan en una distorsión de las manifestaciones de la integrante de la USITC que votó discordes. Con respecto a la otra empresa, existen amplias pruebas en el expediente de que la disminución de su actividad con tubos de conducción tuvo importante influencia en las dificultades que sufrió.

4.70 No es más convincente el argumento de Corea según el cual la rama de producción no sufrió daño grave porque los desembolsos de capital aumentaron. Prácticamente todos los demás factores que influían en el estado de la rama de producción apuntaban decididamente a un daño grave. También había pruebas en el expediente de que los desembolsos de capital de 1998 correspondían a análisis y decisiones anteriores al aumento súbito de las importaciones que se produjo en 1998, y de que ese año algunos desembolsos de capital fueron aplazados o cancelados. Por último, la USITC observó que los proyectos de inversión de capital en la industria del acero suponen por lo general

dilatados períodos de ejecución, lo que hace pensar que los niveles de los desembolsos de capital pueden no ofrecer una medida oportuna y exacta de la situación de esa rama de producción.

4.71 Tampoco son convincentes los argumentos de Corea en el sentido de que la rama de producción nacional no sufría daño grave porque hubo una mejora al final del período investigado. Contrariamente a la aseveración de Corea, las importaciones ya habían comenzado a aumentar nuevamente al final del período correspondiente a los datos provisionales de 1999. Por otra parte, Corea se apoya en anuncios de aumentos de precios que, en su mayoría, tuvieron lugar bastante tiempo después de terminada la investigación de la USITC.

4.72 Al evaluar la relación causal, la USITC verificó en primer lugar los efectos del aumento de las importaciones para determinar si causaban o no un daño grave o amenaza de él. Determinó y evaluó por separado los efectos de los demás factores que podían tener efecto de daño. Al determinar los efectos del aumento de las importaciones y de otros factores, la USITC distinguió debidamente los efectos de las importaciones de los efectos de otros factores. La USITC, por lo tanto, aseguró que no se atribuyeran a las importaciones los efectos de otros factores, y determinó que existía una relación genuina y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional. La aplicación del criterio de causalidad efectuada por la USITC estuvo en conformidad con las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, explicadas por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*.<sup>9</sup>

4.73 La USITC constató que el aumento de las importaciones de tubos de conducción era "una causa importante de daño grave". Las importaciones habían aumentado en grado importante todos los años desde 1996, produciéndose lo principal de ese aumento en 1997 y 1998. La participación en el mercado de los productos importados aumentó considerablemente, sobre todo durante 1998 y el período correspondiente a los datos provisionales de 1999, al mismo tiempo que empeoraba la situación de la rama de producción nacional. Sobre la base de su evaluación de los niveles de la importación y los indicadores de la rama de producción, la USITC constató que el aumento súbito de las importaciones y el desplazamiento de la industria nacional en el mercado por los productos importados se produjeron al mismo tiempo en que la rama de producción nacional pasó de resultados satisfactorios a resultados deficientes.

4.74 La USITC evaluó adecuadamente "los factores pertinentes que tuvieran relación con la situación de la rama de producción" y estableció que el agudo aumento de las importaciones en 1998 y los datos provisionales de 1999 provocaron pérdidas en todos los indicadores fundamentales de la rama de producción. A través de este análisis, la USITC constató que el aumento de las importaciones era una causa importante de daño grave y estableció adecuadamente la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave, tal como lo prescribe el párrafo 2 b) del artículo 4.

4.75 Contrariamente a lo que afirma Corea, existe una coincidencia de tendencias entre las importaciones y los resultados de la rama de producción nacional. La "correlación negativa entre las tendencias de las importaciones y las dificultades de la rama de producción", en que tanto se basa la argumentación de Corea sobre la relación causal, sencillamente no existe.

4.76 La USITC examinó el argumento de Corea según el cual los niveles de importación se habían exagerado como consecuencia del doble estampado de tubos, pero llegó a la conclusión de que no

---

<sup>9</sup> *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS166/AB/R, párrafo 160, informe adoptado el 22 de diciembre de 2000 ("*Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*").

existían pruebas en apoyo de la alegación de Corea de que una parte sustancial de las importaciones procedentes de Corea tenía doble estampado pero se vendía en realidad como tubería corriente.

4.77 La afirmación de Corea de que la USITC omitió examinar debidamente si la baja de los precios de los tubos de conducción era causada por las importaciones no resiste el examen de sus fundamentos. La USITC se apoyó en tres tipos distintos de pruebas al analizar si las importaciones hacían bajar o no los precios internos: el valor unitario medio de los productos importados, los datos que había obtenido sobre los precios, y las respuestas al cuestionario recibidas de una amplia gama de participantes en la rama de producción. La disminución del valor unitario medio de los productos importados indicaba que las importaciones hacían bajar los precios. Los datos sobre los precios obtenidos por la USITC mostraban que la venta de productos importados a precios inferiores era generalizada. Por último, la mayoría de las respuestas al cuestionario recibidas de participantes en la rama de producción nacional indicaba la competencia de los productos importados como causa importante de las bajas de precios y de daño a la rama de producción nacional.

4.78 La USITC examinó seis factores distintos del aumento de las importaciones como otras posibles causas de daño grave. Corea concentra su atención en dos de ellas: una crisis en la prospección y desarrollo del petróleo y el gas ocurrida en 1998 y 1999, y la competencia interna de la rama de producción nacional.

4.79 La USITC distinguió los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones de los efectos de la disminución de la demanda causados por la crisis del sector del petróleo y el gas comprobando que la disminución de la demanda de tubos de conducción no podía explicar: i) el nivel de las pérdidas económicas sufridas por la rama de producción nacional; ii) las pérdidas de participación en el mercado sufridas por los productores nacionales; ni iii) las bajas generales de precios que afectaban a productos de tubos de conducción no utilizados en aplicaciones de extracción de petróleo y gas. La USITC observó también el consenso de los participantes en la rama de producción en el sentido de que las importaciones desempeñaban un importante papel en la baja de los precios de los tubos de conducción registrada en 1998 y los datos provisionales de 1999. Por lo tanto, la USITC no atribuyó indebidamente a las importaciones el daño causado por la disminución de la demanda de petróleo y gas, y sus constataciones demostraron que la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave no estaba alterada por ninguna contribución al daño resultante de la menor actividad de perforación y producción en el sector del petróleo y el gas.

4.80 La argumentación de Corea sobre los efectos de la menor actividad en el sector del petróleo y el gas se apoya en gran medida en la afirmación de que hubo tendencias coincidentes entre la disminución de la demanda provocada por la crisis del petróleo y el gas y el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional, mientras que no hubo tendencias coincidentes entre las importaciones y la situación de la rama de producción nacional. Corea se equivoca. El aumento de las importaciones *coincidió* con el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional. Por otra parte, el análisis de la USITC sobre la situación de la competencia confirmó la relación de causalidad entre las importaciones y la situación de daño de la rama de producción nacional. El hecho de que la crisis del sector del petróleo y el gas también coincidiera con el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional no demuestra que la USITC haya atribuido a las importaciones los efectos de la crisis del petróleo y el gas. La USITC distinguió, precisa y ampliamente, los efectos del aumento de las importaciones de los efectos de la crisis del petróleo y el gas.

4.81 La USITC también examinó la competencia entre los productores nacionales; pero constató que, como esa competencia siempre había sido un factor presente en el mercado, no podía explicar las disminuciones súbitas y agudas de los precios internos y de los envíos en 1998 y los datos provisionales de 1999. La USITC constató que el moderado aumento de la capacidad de producción nacional durante el período investigado (que era un indicio de competencia intrasectorial) era considerablemente inferior al aumento del consumo de tubos. De este modo, contrariamente a lo



afirmado por Corea, la USITC no atribuyó indebidamente al aumento de las importaciones el daño causado por la competencia entre productores nacionales.

4.82 En síntesis, la USITC distinguió adecuadamente los efectos de otros factores conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4, y estableció adecuadamente la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional, sin atribuir a las importaciones el daño causado por otros factores.

- e) Corea no ha presentado ningún fundamento para que el Grupo Especial llegue a la conclusión de que las constataciones formuladas por la Presidenta de la Comisión, Sra. Bragg, y la Sra. Askey fueron contrarias a los artículos 2 y 4

4.83 Contrariamente a lo que afirma Corea, las dos integrantes de la USITC que determinaron que el aumento de las importaciones creaba una amenaza de daño grave constataron un aumento de las importaciones que ya se había producido y también que las importaciones de que se trataba habrían de aumentar probablemente en el futuro. Ambas constataciones están apoyadas por las pruebas que la USITC tenía ante sí. Estas integrantes de la Comisión basaron sus constataciones sobre el probable aumento futuro de las importaciones en las pruebas referentes a la capacidad disponible en plantas de producción extranjeras. También se apoyaron adecuadamente en pruebas objetivas para constatar que el aumento de las importaciones contribuía a la baja de los precios de los tubos de conducción de los productores estadounidenses.

4.84 Estas integrantes de la Comisión, observando la posibilidad de sustitución relativamente alta entre los tubos de conducción importados y el producto nacional, así como la importancia de maximizar la producción en un sector con alta intensidad de capital, llegaron a la conclusión de que los fabricantes nacionales de tubos se veían obligados a reducir los precios ante la disponibilidad de productos importados de precio inferior. Constataron que los precios internos de los tubos habían disminuido hasta el punto de que la rama de producción nacional estaba claramente amenazada de daño grave; y si se mantenían los bajos precios resultaría rápidamente un daño grave. Ambas integrantes de la Comisión formularon constataciones adecuadas sobre amenaza de daño grave basándose en hechos, y no en meras alegaciones, conjeturas ni posibilidades remotas.

- f) Corea no ha establecido fundamento alguno para que el Grupo Especial llegue a la conclusión de que la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos fue incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias o el GATT de 1994
- i) *Corea no ha acreditado, como le correspondía conforme a la carga de la prueba, que la salvaguardia referente a los tubos excediera de la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste*

4.85 La primera frase del párrafo 1 del artículo 5 exige que la medida de salvaguardia "guarde proporción" con los objetivos de reparar el daño grave y facilitar el reajuste.<sup>10</sup> En consecuencia, la investigación que corresponde supone una comparación de la medida de salvaguardia con el daño grave y la necesidad de reajuste. Corea ni siquiera aborda esta cuestión. En vez de hacerlo, compara la medida de salvaguardia de los Estados Unidos, tal como se aplicó, con la *recomendación de la USITC*.

4.86 Esta comparación, además de no ser procedente, no da apoyo a la alegación de Corea de que la medida recomendada por la USITC habría limitado las importaciones o ayudado a los productores nacionales en grado menor que la medida efectivamente aplicada por los Estados Unidos. Corea desconoce sencillamente que la duración de tres años de la medida de salvaguardia referente a los tubos es menor en todo un año a lo que recomendó la USITC. No presenta fundamento alguno para

---

<sup>10</sup> Corea - Productos lácteos (Órgano de Apelación), párrafo 96.

sostener que el derecho de aduana del 19 por ciento establecido por la medida de salvaguardia referente a los tubos tendría "un efecto similar" al de los derechos fuera de contingente, del 30 por ciento, del contingente arancelario recomendado por la USITC. Pero además, y es esto lo más importante, en el análisis que presenta Corea de los distintos elementos de la medida de salvaguardia se omite una vez más la pregunta pertinente: si la medida (y no sus elementos) guarda o no proporción con los objetivos de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.

ii) *Corea no ha acreditado, como le correspondía conforme a la carga de la prueba, que fueran aplicables al tipo de medida de salvaguardia referente a los tubos la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5, el párrafo 2 a) del artículo 5 o el artículo XIII*

4.87 Los Estados Unidos y Corea discrepan acerca de si corresponde calificar la medida de salvaguardia referente a los tubos como un derecho suplementario o un contingente arancelario. Esta divergencia, sin embargo, tiene escasas consecuencias porque la medida se ajusta en cualquiera de los dos casos a las obligaciones correspondientes del régimen de la OMC.

4.88 Si la medida se cataloga como un derecho suplementario, los argumentos de Corea resultan irrelevantes. Las normas del artículo 5 y del artículo XIII sobre los contingentes, que constituyen la base de los argumentos de Corea, simplemente no se aplican a un aumento de los derechos de aduana.

4.89 Si la medida se cataloga como un contingente arancelario, el análisis es más extenso pero lleva a iguales resultados. En primer lugar, Corea aduce que las prohibiciones del artículo 5 relativas al empleo de contingentes y restricciones cuantitativas se aplican a la salvaguardia referente a los tubos porque un contingente arancelario es un contingente. Corea aporta escasos fundamentos para este punto de vista, fuera de la observación sobre la presencia de la palabra "contingente". Sin embargo, hay informes de grupos especiales correspondientes tanto al GATT de 1947 como al Acuerdo sobre la OMC que confirman que los contingentes arancelarios no son "contingentes" ni "restricciones cuantitativas" a los efectos del GATT de 1947 y el GATT de 1994.<sup>11</sup> El texto apoya este punto de vista. El artículo XIII establece normas sobre los contingentes y las restricciones cuantitativas, a las que sigue la precisión de que las normas se aplican también a los contingentes arancelarios. El añadido de esta aclaración muestra que los redactores no interpretaban que los contingentes arancelarios, por su naturaleza, fuesen "contingentes". Por lo tanto, Corea no acredita *prima facie* que la medida de salvaguardia referente a los tubos haya sido incompatible con el artículo 5.

4.90 En segundo lugar, Corea alega que el artículo XIII se aplica a la medida de salvaguardia referente a los tubos. Sin embargo, el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias es "aclarar y reforzar las disciplinas del GATT de 1994, y concretamente las de su artículo XIX" creando "un acuerdo global, aplicable a todos los Miembros, y basado en los principios fundamentales del GATT de 1994".<sup>12</sup> Un aspecto esencial de esta aclaración fue la integración de los principios del artículo XIII en el marco global del Acuerdo sobre Salvaguardias. Algunos principios se fortalecieron, otros permanecieron sin cambios y algunos fueron eliminados. La aplicación a una medida de salvaguardia de las normas del artículo XIII que los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias omitieron supondría violentar el objetivo declarado del Acuerdo de que éste fuera "global".

4.91 Por otra parte, no tiene sentido aplicar las normas del artículo XIII a la medida de salvaguardia referente a los tubos. Por ejemplo, si se aplicara a las medidas de salvaguardia el párrafo 2 d) del artículo XIII, resultaría superfluo el texto idéntico que figura en el párrafo 2 a) del

---

<sup>11</sup> *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*, WT/DS27/R/USA, párrafo 7.68, informe adoptado el 22 de mayo de 1997 ("CE - Bananos III"); y *CEE - Régimen de importación del banano*, DS38/R, informe adoptado el 11 de febrero de 1994.

<sup>12</sup> Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias.

artículo 5, consecuencia contradictoria con las reglas básicas sobre la interpretación de los tratados. Las prescripciones sobre publicación incluidas en el párrafo 2 a) del artículo XIII y en su párrafo 3 b) serían redundantes en relación con las prescripciones sobre notificación incluidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias. De cualquier modo, la prescripción del párrafo 2 a) del artículo XIII de fijar contingentes representativos del monto global sólo se aplica "siempre que sea posible". Como señala la propia Corea, al haber un número indeterminado de partes sujetas a la exención de 9.000 toneladas respecto de los derechos de aduana del 19 por ciento no era posible fijar el monto global de las importaciones autorizadas.

iii) *El artículo I y el párrafo 1 del artículo XIII y el artículo 2 no prohíben que un Miembro excluya de una medida de salvaguardia a sus asociados en un acuerdo de libre comercio*

4.92 El artículo XXIV crea una excepción al principio del régimen NMF en favor de los miembros de zonas de libre comercio. La nota 1 de pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que ninguna disposición del Acuerdo anula los efectos del artículo XXIV sobre la interpretación del artículo XIX. Por lo tanto, el artículo I y el párrafo 1 del artículo XIII y el artículo 2 no prohíben que los Estados Unidos excluyan al Canadá y México, sus asociados en el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte ("TLCAN"), respecto de una medida de salvaguardia. Merece destacarse que la lista de medidas que el párrafo 8 del artículo XXIV autoriza expresamente a que las partes en las zonas de libre comercio mantengan unas contra otras no comprende las medidas de salvaguardia aplicadas con arreglo al artículo XIX. Se deduce, por lo tanto, que las medidas de salvaguardia pueden o deben incorporarse en la eliminación general de las "reglamentaciones comerciales restrictivas" de cualquier zona de libre comercio.

g) Argumentos diversos planteados por Corea

4.93 La primera comunicación escrita de Corea contiene varios argumentos breves. Todos ellos son inexactos. 1) Las reclamaciones de Corea contra la determinación de la USITC y la medida misma con toda evidencia no son independientes entre sí, lo cual deja al Grupo Especial la alternativa de aplicar el criterio de economía procesal respecto de una de ellas si constata que la otra es incompatible con el Acuerdo sobre la OMC. 2) El expediente acredita la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, tal como lo prevé el artículo XIX. 3) El artículo 11 no impone un requisito independiente de acreditar la existencia de una "situación de urgencia". 4) Los Estados Unidos cumplieron lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 al dar aviso a Corea de la medida de salvaguardia propuesta y la adecuada oportunidad de celebrar consultas.

### **3. Argumentos sobre aspectos procesales**

a) Corea no presenta fundamento alguno para que el Grupo Especial pida a los Estados Unidos información mercantil confidencial

4.94 Corea solicita al Grupo Especial que pida a los Estados Unidos una cantidad inmensa de información confidencial. Sin embargo, no ha establecido en modo alguno que ninguna parte de esa información cumpla los requisitos del párrafo 1 del artículo 13 del ESD de que sea "necesaria y pertinente" para la evaluación por el Grupo Especial de las reclamaciones de Corea. En realidad, varios grupos especiales anteriores han reconocido la necesidad de evitar el uso de información confidencial siempre que sea posible. En esta diferencia la información no confidencial con que cuenta el Grupo Especial es suficiente. Si el Grupo Especial considera que necesita algo más, los Estados Unidos están dispuestos a atender esa necesidad mediante resúmenes o datos indizados.

4.95 Lo más importante es que Corea no ha acreditado *prima facie* ninguna de sus reclamaciones. Por lo tanto, cualquier solicitud de información confidencial, a esta altura, pondría a los Estados Unidos en la situación de tener que probar la compatibilidad de su medida con el Acuerdo sobre

la OMC cuando Corea no ha establecido todavía la existencia de una incompatibilidad. Con ello se invertiría la carga de la prueba tal como se encuentra establecida.

- b) Solicitud de los Estados Unidos de una resolución preliminar por la que se declare que las pruebas no presentadas a la USITC o que se refieran a hechos posteriores a la decisión de adoptar una medida de salvaguardia no son admisibles en estos procedimientos

4.96 Los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial dicte una resolución preliminar declarando que ciertas informaciones incluidas en la primera comunicación escrita de Corea son inadmisibles. En primer lugar, varios elementos de información incluidos en la comunicación de Corea no fueron presentados a la USITC. Si el Grupo Especial hubiera de examinar esa información al evaluar la determinación de la USITC, estaría llevando a cabo el tipo de examen *de novo* que el Órgano de Apelación ha rechazado sistemáticamente. En segundo lugar, Corea ha presentado y citado informaciones correspondientes al período *posterior* a la decisión adoptada por los Estados Unidos de aplicar una medida de salvaguardia. Con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias, tanto la determinación de existencia de daño grave como la decisión de aplicar una medida de salvaguardia deben basarse en las informaciones de que dispongan las autoridades competentes o el Miembro en el momento de la determinación o decisión. Por lo tanto, esa información es improcedente para cualquier evaluación acerca de la medida de salvaguardia referente a los tubos.

4.97 En consecuencia, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial resuelva que las informaciones indicadas en el párrafo precedente son inadmisibles, que pida la supresión de esa información y los argumentos basados en ella de la primera comunicación escrita de Corea, y que el Grupo Especial no tenga en cuenta esa información ni ningún argumento basado en ella.

#### C. PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE COREA

4.98 La primera declaración oral de Corea, en su propio resumen, es la que sigue.

##### **1. Antecedentes de hecho**

4.99 La rama de producción estadounidense de tubos se vio ante una situación difícil en el segundo semestre de 1998 y comienzos de 1999. Acababa de disfrutar de un período de demanda sin precedentes durante 18 meses consecutivos; la industria construyó una nueva capacidad de producción importante a fin de aprovechar ese aumento interno de la demanda en el mercado; pero la demanda se desplomó al estallar la crisis del sector del petróleo y el gas. Los resultados de la industria estadounidense de los tubos comenzaron su recuperación en el segundo trimestre de 1999. Las importaciones, sin embargo, continuaron en el primer semestre de 1999 la disminución iniciada en el segundo semestre de 1998.

##### **2. Cuestiones preliminares**

- a) Información confidencial

4.100 La carta de los Estados Unidos de 16 de febrero confirma que Corea estaba totalmente en lo cierto en que los datos referentes a las tendencias del volumen absoluto de las importaciones no corresponden con exactitud a las tendencias de los datos confidenciales. Es ésta la razón por la que el Grupo Especial necesita también otros datos confidenciales indicados en la primera comunicación escrita de Corea. El Grupo Especial no está obligado a encuadrar su examen y su decisión conforme a las informaciones que los Estados Unidos opten por presentarle. El Grupo Especial debe extraer deducciones adversas para completar su examen, o bien constatar que los Estados Unidos no han cumplido la carga de la prueba respecto de los hechos, según la cuestión.

b) El criterio de economía procesal

4.101 Corea insta al Grupo Especial a pronunciarse sobre los problemas de la medida de salvaguardia incluso después de haber constatado errores en la investigación de la USITC. Lo contrario llevaría a una prolongación de la diferencia y no a su solución. Está dentro de las facultades discrecionales del Grupo Especial proceder así.

**3. Argumentos jurídicos**

a) La medida de salvaguardia

4.102 Por razones que nunca se dieron a conocer públicamente, el Presidente de los Estados Unidos desconoció por completo las recomendaciones de la USITC e impuso una medida correctiva mucho más restrictiva y en clara violación de muchos de los principios básicos de las medidas de salvaguardia. La USITC había recomendado un contingente arancelario de 151.124 toneladas cortas con un arancel del 30 por ciento para las importaciones fuera de contingente. El Presidente impuso un contingente arancelario de 9.000 toneladas cortas por país abastecedor con un arancel del 19 por ciento para las importaciones fuera de contingente. La medida adoptada por el Presidente fue excesiva.

4.103 La medida de los Estados Unidos, un contingente arancelario, viola los artículos XIII y XIX y el artículo 5. La alegación de los Estados Unidos de que el artículo XIII no se aplica a una medida de salvaguardia conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias debe ser rechazada. La OMC es un único tratado. En consecuencia, todas las disposiciones del tratado deben aplicarse con plena eficacia. El párrafo 2 del artículo II del Acuerdo sobre la OMC expresa el propósito de los negociadores de la Ronda Uruguay de que las disposiciones de los acuerdos incluidos en los Anexos 1, 2 y 3 se interpretasen como un conjunto. La Nota interpretativa general al Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC dispone que "[e]n 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" (sin cursivas en el original). Es indudable que no existe conflicto entre el Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos XI y XIII.

4.104 Los Estados Unidos sostienen que sólo permanecen en vigor las disposiciones del artículo XIII que se han incorporado específicamente en el Acuerdo sobre Salvaguardias, y aducen en apoyo de esta conclusión que el Acuerdo sobre Salvaguardias es un acuerdo "global". Pero "global" no significa "exclusivo". En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación rechazó específicamente el argumento de que, como el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene la expresión relativa a la "evolución imprevista" que se encuentra en el artículo XIX, se trataba de una "omisión deliberada" del Acuerdo sobre Salvaguardias. El mismo razonamiento se aplica aquí. En el Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias se indica que su objeto y fin es "aclarar y reforzar las disciplinas del *GATT de 1994*" (sin cursivas en el original). Aunque el artículo XIX está mencionado específicamente en el Acuerdo sobre Salvaguardias, esa mención no es exclusiva: *todas* las disciplinas del GATT de 1994 son objeto de referencia. El objeto y propósito del Acuerdo sobre Salvaguardias, establecido en el Preámbulo, es "restablecer el control multilateral sobre las salvaguardias y suprimir las medidas que escapen a tal control". Sin embargo, los Estados Unidos sostienen que las prescripciones del artículo XIII acerca de los contingentes arancelarios quedaron eliminadas. Si hubiera de seguirse la argumentación de los Estados Unidos, sólo los contingentes arancelarios habrían escapado a las disciplinas multilaterales.

4.105 De cualquier modo, cualquiera que sea la forma que adopte una medida de salvaguardia, debe ser "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste" conforme al párrafo 1 del artículo 5 y al artículo XIX del GATT de 1994. En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de

Apelación confirmó la conclusión del Grupo Especial de que la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 impone esa "obligación" muy específica.

4.106 La mayoría de la USITC llegó expresamente a la conclusión de que el contingente de 105.849 toneladas cortas recomendado por los solicitantes "excedería de la cantidad necesaria para prevenir o reparar el daño grave ...". Nuestro análisis económico indica que tal restricción sería excesiva." La medida correctiva de salvaguardia establecida por el Presidente, con cualquier cálculo razonable, fija un nivel inferior a esa restricción y, por lo tanto, es "excesiva".

4.107 La posición de los Estados Unidos según la cual no necesitaban justificar la medida *antes* de imponerla, y tampoco es posible evaluar las importaciones *después* de impuesta la medida, deja el párrafo 1 del artículo 5 carente de todo sentido.

4.108 No existe ningún documento en el expediente de la investigación de la USITC ni en el establecimiento de la medida de salvaguardia que demuestre que la medida impuesta por el Presidente de los Estados Unidos era "necesaria". Por el contrario, las pruebas indican que la medida impuesta era, dicho en palabras de la mayoría de la USITC, "excesiva". Los Estados Unidos no han intentado todavía indicar ninguna prueba de lo contrario.

b) Los Estados Unidos excluyeron de la medida de salvaguardia a México y el Canadá en forma inadmisiblemente

4.109 El párrafo 2 del artículo 2 dispone que las medidas de salvaguardia "se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda". La nota 1 de pie de página, que se refiere a la expresión "un Miembro", es una nota al texto del párrafo 1 del artículo 2. No es una nota al párrafo 2 del artículo 2, que establece la aplicación de la medida en régimen NMF. El Órgano de Apelación, en el asunto *Argentina - Calzado*, llegó a la conclusión de que la nota 1 de pie de página, en virtud de sus términos mismos, sólo se aplica a: i) una "unión aduanera", ii) que actúe "como entidad única o en nombre de un Estado Miembro". Corea no advierte ningún fundamento para llegar a la conclusión de que la nota 1 de pie de página puede interpretarse como dos disposiciones separadas. En realidad, la única interpretación lógica que permiten el texto y su contexto es que se trata de una disposición autónoma, que se aplica a las uniones aduaneras.

c) La investigación de la USITC sobre el aumento de las importaciones, el daño grave y la relación causal

i) *Introducción*

4.110 La medida correctiva de salvaguardia es un recurso extraordinario que debe justificarse por circunstancias extraordinarias. Otra enseñanza clara de la jurisprudencia es que la medida de salvaguardia es un acto dirigido contra importaciones realizadas en operaciones comerciales leales. Por lo tanto, sólo el cumplimiento riguroso de los requisitos de todas y cada una de las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias puede justificar una medida de salvaguardia. El carácter extraordinario y de urgencia de la medida debe aplicarse al análisis y la interpretación correctos de todos los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994. El argumento de los Estados Unidos según el cual el carácter de urgencia está limitado a la "medida" y no se aplica a la situación investigada es incompatible con la resolución del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*.

ii) *El aumento de las importaciones*

4.111 Con respecto al requisito del párrafo 1 del artículo 2 sobre el aumento de las importaciones, el Órgano de Apelación, en el asunto *Argentina - Calzado*, precisó que "no basta cualquier aumento en la cantidad de las importaciones". Basó su razonamiento en el significado corriente de la expresión

"[las importaciones ...] han aumentado" [en inglés: "*is being imported*", en tiempo presente], que requiere que el aumento de las importaciones sea actual y no pasado. Se desprende directamente de este texto que debe examinarse el período más reciente acerca del cual se disponga de datos.

4.112 Los Estados Unidos no alegan que los datos sobre las importaciones de los últimos 12 meses no sean significativos ni tampoco que no se disponga de ellos (después de todo, los datos confidenciales resumidos en la carta de 16 de febrero revelan una disminución de casi el 20 por ciento entre dos períodos semestrales). Lo que sostienen los Estados Unidos es que siguen la práctica de examinar "años completos". Corea plantea que la práctica de los Estados Unidos debe ajustarse al Acuerdo sobre Salvaguardias, y no a la inversa. El párrafo 2 a) del artículo 4 dispone que "las autoridades competentes evaluarán *todos los factores pertinentes* de carácter objetivo y cuantificable". Es evidente el carácter a la vez pertinente y cuantificable de los datos que indican si las importaciones aumentaron o disminuyeron en el último período de 12 meses. Las importaciones habían disminuido casi el 20 por ciento en el último período de 12 meses previo a la determinación de la USITC según la carta de los Estados Unidos de 16 de febrero. Los niveles relativos de la importación también *disminuyeron* durante el primer semestre de 1999.

iii) *El daño grave*

4.113 Las fundamentales incoherencias y contradicciones entre los miembros de la Comisión, ante la falta de explicación y conciliación adecuadas de los dictámenes, hacen inadecuada la determinación de la mayoría de la Comisión desde el punto de vista de los artículos 3 y 4.

4.114 Esas discrepancias acerca de los datos eran a tal punto fundamentales que sólo tres de los miembros de la Comisión llegaron a la conclusión de que las importaciones causaban un daño grave. Tres de ellos llegaron a una conclusión diferente. Tiene que existir una explicación adecuada de los motivos y la forma en que los miembros de la Comisión llegaron a tales conclusiones contradictorias; más aún porque la USITC se apoya en datos confidenciales que los Estados Unidos no suministran al Grupo Especial.

iv) *Inclusión de datos referentes a otras ramas de producción*

4.115 Los Estados Unidos alegan que no existen pruebas en el expediente de que el deterioro registrado respecto de los productos tubulares para campos petroleros hubiera sido más grave. Si bien Corea está de acuerdo con los Estados Unidos en que tanto esos productos como los tubos de conducción presentaron las mismas tendencias desfavorables, porque unos y otros sufrían el efecto adverso de la disminución de las perforaciones de petróleo y gas, la caída de los productos tubulares para campos petroleros fue mucho más espectacular. La prueba documental 48C indica la evolución de la *relación porcentual* entre los envíos netos de productos tubulares para campos petroleros y los envíos netos de tubos de conducción. Esa gráfica confirma que en 1998 y 1999 la parte correspondiente a los productos tubulares para campos petroleros en el total de los envíos (formado por esos productos más los tubos de conducción) presenta una caída más intensa que los tubos de conducción. Esto tuvo gran repercusión en la rentabilidad de los productores, que la USITC no separó y examinó adecuadamente.

4.116 En el propio informe interno de la USITC se reconoce que hubo un "efecto de ventaja colectiva de explotación". Lo cierto es que el efecto existió realmente y está documentado por la propia USITC.

v) *La rama de producción sólo sufrió una coyuntura desfavorable de un año*

4.117 La rama de producción registró en 1997 un resultado sin precedentes que continuó después de iniciado el primer semestre de 1998. Una coyuntura desfavorable temporal que sigue a un período de resultados óptimos no demuestra que la rama de producción se encuentre en situación de "menoscabo

general significativo", sobre todo en una actividad que experimenta grandes oscilaciones de la demanda y la rentabilidad. La rama de producción también siguió invirtiendo a lo largo de 1998/1999 porque conocía las oscilaciones de su actividad e invertía con vistas al próximo período de auge (que ya había comenzado).

vi) *La USITC no debió haber constatado que la rama de producción sufría un daño grave cuando ya no estaba sufriendo daño al final del período*

4.118 El aspecto más importante es que la rama de producción de tubos se encontraba en rápida recuperación. Como indicó el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, "consideramos esencial que se constate la existencia actual de daño grave *hasta el final mismo del período de investigación*". Corea preparó la prueba documental 48D, que demuestra, sobre la base de las observaciones y conclusiones de la USITC, de la rama de producción nacional de los Estados Unidos y de expertos del sector, la firme situación de la rama de producción estadounidense de tubos.

vii) *No existió relación de causalidad*

1) La coincidencia de tendencias

4.119 En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación confirmó el análisis del Grupo Especial sobre los requisitos del párrafo 2 b) del artículo 4 respecto de la relación de causalidad: "para el análisis y la determinación de la relación de causalidad debe ser esencial la *relación* entre los *movimientos* de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los *movimientos* de los factores de daño".

4.120 La situación de los tubos presenta un caso de tendencias contradictorias: las importaciones comenzaron a disminuir al mismo tiempo que los indicadores de la rama de producción nacional se deterioraban. El año 1998 estuvo formado por un primer semestre muy firme durante el cual los indicadores de la rama de producción nacional mantuvieron sus resultados sin precedentes, y un segundo semestre muy pobre en que esos indicadores declinaron considerablemente. Como reconocieron todos los miembros de la Comisión, la mala situación de la rama de producción comenzó "en el segundo semestre de 1998". Este análisis en dos períodos realizado por la totalidad de los seis miembros de la Comisión contradice la afirmación de los Estados Unidos de que "la USITC no comparó datos del primer semestre de 1998 con datos del segundo".

2) Otros factores

4.121 La decisión de los Estados Unidos sobre la relación de causalidad no se ajustó a la norma establecida en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*. Los Estados Unidos sólo consideraron cada uno de los factores de daño porque la legislación de los Estados Unidos dispone que no puede considerarse el efecto cumulativo de *todos* los "otros" factores o causas de daño.

4.122 Este método se contradice obviamente con el párrafo 2 b) del artículo 4 porque los Estados Unidos no examinaron si la suma de las demás causas de daño era o no de tal grado que el efecto de las importaciones disminuyera a un nivel en que su efecto no alcanzara a ser "sustancial" (en particular: 1) la crisis del petróleo y el gas, que hizo caer espectacularmente el consumo a partir de su máximo alcanzado en 1997; 2) la acumulación de una capacidad ociosa significativa en la rama de producción nacional (en términos anualizados la capacidad nacional aumentó el 25 por ciento en 1999 en comparación con 1998); y 3) la eliminación de mercados de exportación y la feroz competencia interna consiguiente). La prueba documental 48A ilustra esta cuestión.

4.123 Los Estados Unidos también atribuyeron indebidamente a las importaciones daños causados por otros factores en la recomendación de la medida correctiva. La USITC reconoce que lo que causó



daño grave fue el efecto combinado de las importaciones y la crisis del petróleo y el gas, y que la medida recomendada también tenía por objeto hacer frente a los efectos de ambos factores. Por lo tanto, la medida no se limita a hacer frente únicamente al efecto de daño causado por las importaciones.

viii) *La amenaza de daño*

4.124 Los miembros de la Comisión que sólo constataron amenaza de daño incurrieron en error principalmente porque *supusieron* que las importaciones habrían de aumentar. Como las importaciones habían disminuido durante 12 meses, tal conclusión contraria a la impresión intuitiva tenía que apoyarse en algo más que "conjeturas o posibilidades remotas".

ix) *Los Estados Unidos no han demostrado una "evolución imprevista de las circunstancias"*

4.125 La USITC tenía la obligación de demostrar en su investigación que el aumento de las importaciones se produjo en este caso "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias contraídas por un Miembro en virtud de este Acuerdo ...".

4.126 El informe de la USITC no contiene referencia alguna a una determinación de la "evolución imprevista de las circunstancias" que causó el aumento súbito de las importaciones de tubos. Los Estados Unidos no pueden, durante el desarrollo de los procedimientos de un Grupo Especial, rehabilitar una constatación que nunca se formuló.

D. PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

4.127 La primera declaración oral de los Estados Unidos, en su propio resumen, es la que sigue.

**1. El aumento de las importaciones**

4.128 Existió en este caso un aumento de las importaciones que fue "súbito y reciente". Las importaciones de tubos aumentaron *tanto* en términos absolutos *como también* en términos relativos. En términos absolutos las importaciones de tubos aumentaron en cada uno de los tres últimos años del período investigado. Disminuyeron algo en los datos provisionales de 1999 (el primer semestre de ese año) en comparación con el período de los datos provisionales de 1998 (primer semestre de ese año), pero sólo en términos absolutos. Además, las importaciones se mantuvieron en niveles tan elevados en los datos provisionales de 1999 que excedían el total de las importaciones anuales correspondiente tanto a 1995 como a 1996.

4.129 Las importaciones en relación con la producción nacional siguieron una pauta similar a los niveles de las importaciones en términos absolutos, salvo que no hubo disminución en los períodos correspondientes a los datos provisionales. En términos relativos, las importaciones alcanzaron su nivel más alto en los datos provisionales de 1999, cuando representaron un 46 por ciento de la producción de la industria estadounidense de tubos.

4.130 Corea procura evitar esta prueba manifiesta de aumento súbito y reciente de las importaciones pergeñando su propio período limitado a los efectos de la medición de las importaciones. Al pedir que el Grupo Especial concentre su atención exclusivamente en los seis últimos meses de 1998 y los seis primeros de 1999, Corea pretende que el Grupo Especial examine una pequeña parte de los datos sobre las importaciones de una manera determinada y desconozca el resto de la información. Corea sólo puede mostrar una disminución de las importaciones en los seis últimos meses de 1998 y los seis primeros de 1999 si examina ese período según los incrementos semestrales. Si los datos sobre las importaciones que corresponden a esos 12 meses se examinan por períodos diferentes -por ejemplo, mensuales- no existe ninguna disminución firme de las importaciones.

4.131 Los hechos de este asunto son muy distintos de los que se planteaban en el asunto *Argentina - Calzado*. La decisión de la USITC está en conformidad con el criterio del Órgano de Apelación adoptado en ese caso. La USITC prestó especial atención claramente a los niveles y tendencias más recientes de la importación: los de 1997, 1998 y los datos provisionales de 1999.

4.132 Corea no ha acreditado *prima facie*, como le correspondía conforme a la carga de la prueba, que no se haya producido el aumento de las importaciones requerido por el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4.

## **2. El daño grave**

4.133 Las pruebas de un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción de tubos estadounidense a partir de 1998 eran abrumadoras. El daño grave sufrido por la rama de producción era evidente a partir del examen de la producción nacional, la utilización de la capacidad, las ventas, la participación en el mercado, los indicadores financieros, los indicadores relacionados con el empleo, la relación entre las existencias y la producción nacional, y la investigación y desarrollo. Corea desconoce la mayoría de estos indicadores de existencia de daño grave.

4.134 No resisten el análisis las alegaciones de Corea en el sentido de que los indicadores sobre los resultados de la industria de los tubos se vieron afectados por la baja de las ventas de productos tubulares para campos petroleros. El planteo de Corea se apoya en dos premisas falsas: 1) que el principal componente de los costos unitarios medios de los tubos consiste en gastos fijos; y 2) que esos gastos se imputaron desproporcionadamente a los tubos porque las ventas de productos tubulares para campos petroleros disminuyeron en grado mucho mayor que las ventas de tubos. Ambos supuestos carecen de apoyo de las pruebas del expediente de la USITC.

4.135 Corea trata de eludir las pruebas abrumadoras de daño grave argumentando que la industria estadounidense de los tubos estaba mejorando al final del período examinado. Corea se equivoca en cuanto a los hechos. Presenta en términos inexactos los datos sobre las importaciones alegando que al final mismo del período se registró "una continua disminución de las importaciones". No ocurrió así. Las importaciones de mayo y junio de 1999 habían vuelto a aumentar a los niveles mensuales muy elevados de 1998. Corea se apoya también en anuncios sobre aumentos de precios que se efectuaron "a finales de 1999 y comienzos de 2000", después de terminada la investigación de la USITC sobre el daño, y que no forman parte de los hechos presentados a la USITC ni a este Grupo Especial.

4.136 Las pruebas de daño grave eran amplias, y Corea no ha acreditado *prima facie* que la industria estadounidense de los tubos no haya sufrido un daño grave.

## **3. La relación de causalidad**

4.137 El análisis de la USITC sobre la relación de causalidad estuvo en plena conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 y la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Gluten de trigo*. La USITC examinó los efectos del aumento de las importaciones, y los efectos de otros factores pertinentes, sobre la rama de producción nacional. Al examinar esos efectos y ponderarlos separadamente, la USITC distinguió los causados por el aumento de las importaciones de los causados por otros factores, asegurando de ese modo que no se atribuyeran a las importaciones los efectos de otros factores.

4.138 La USITC constató que el aumento súbito de las importaciones y el consiguiente desplazamiento de la producción nacional en el mercado a favor de los productos importados se produjo al mismo tiempo en que la rama de producción nacional pasó de resultados satisfactorios a resultados deficientes.

4.139 La USITC constató que el aumento de las importaciones, junto con las bajas de precios provocadas por las importaciones, hacía perder a los productores nacionales importantes ventas, participación en el mercado e ingresos. Esto condujo al deterioro de otros indicadores fundamentales, como la producción, los envíos, el empleo y los ingresos de explotación.

4.140 A través de este análisis la USITC constató que el aumento de las importaciones era una causa importante de daño grave y estableció adecuadamente la existencia de una relación causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave, tal como lo requiere el párrafo 2 del artículo 4.

4.141 Corea se equivoca al afirmar que no existió coincidencia entre las tendencias de las importaciones y el empeoramiento de los resultados de la industria de los tubos.

4.142 La USITC constató que las pruebas reunidas en su investigación indicaban que las importaciones habían hecho bajar considerablemente los precios internos. La USITC disponía de tres tipos distintos de pruebas a este respecto: i) el valor unitario medio de los productos importados; ii) los datos trimestrales sobre precios que reunió; y iii) las respuestas al cuestionario recibidas de una amplia gama de participantes en la rama de producción. Estas tres categorías de pruebas apuntaban todas al mismo resultado. La crítica de Corea sobre estas pruebas de la baja de los precios no es convincente.

4.143 La USITC examinó los efectos de seis factores, además del aumento de las importaciones, como otras causas posibles de daño grave. Al examinar esos otros factores causales, la USITC distinguió los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones de los efectos causados por esos otros factores. Examinó si el aumento de las importaciones era o no una "causa sustancial" de daño grave. Una "causa sustancial", con arreglo a la legislación de los Estados Unidos, es "una causa que es importante y no lo es menos que ninguna otra causa". Este criterio asegura la coherencia con las orientaciones acerca de la relación causal establecidas por el Órgano de Apelación en el asunto *Gluten de trigo*. Al examinar la totalidad de los demás factores en esta forma, la USITC determinó los efectos de esos factores por sí solos, distinguiendo en consecuencia esos efectos de los causados por las importaciones, que fueron considerados separadamente. Por lo tanto, la USITC aseguró que no se atribuyeran indebidamente a las importaciones los efectos de daño causados por otros factores causales. Mediante este procedimiento, la USITC determinó también que el vínculo de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave era genuino y sustancial.

#### **4. La amenaza**

4.144 Los argumentos de Corea en que impugna la determinación de dos integrantes de la USITC que constataron una amenaza de daño grave se basan en una presentación inexacta de los hechos. La determinación formulada por las dos integrantes de la Comisión que constataron una amenaza se basaba en hechos que figuraban en el expediente que la USITC tenía ante sí, y no en meras alegaciones o conjeturas, como alega Corea.

#### **5. El contexto de la medida de salvaguardia**

4.145 Los Estados Unidos ya han descrito el deterioro de la rama de producción nacional que la llevó a resultados económicos uniformemente desfavorables. Algunos hechos complementarios permiten poner en la debida perspectiva la medida de salvaguardia referente a los tubos. Un 70 por ciento del aumento total de las importaciones registrado en 1998 correspondía a Corea. Las importaciones procedentes de ese país también aumentaron en el primer semestre de 1999 en comparación con igual período del año anterior, a pesar de la menor demanda en el mercado estadounidense. Los tubos coreanos se importaban a precios excepcionalmente bajos: muy inferiores a los precios de los productores de los Estados Unidos y la mayoría de las demás fuentes de importación.

4.146 Estos hechos demuestran que los Estados Unidos se ajustaron al artículo 5 al no aplicar la medida de salvaguardia "más allá de la medida necesaria". Aseguraron una presencia de las importaciones en el mercado de los Estados Unidos, ya que la exención de 9.000 toneladas para cada país permitiría la importación de una cantidad considerable de tubos sin ningún derecho suplementario. El derecho suplementario del 19 por ciento estaba en un nivel que guardaba proporción con la baja de los precios de los productores estadounidenses en los seis primeros meses de 1999. Por otra parte, incluso con el agregado de esos derechos, el valor unitario de los productos importados en 1999 no aumentaría a los niveles anteriores a ese año.

#### **6. Corea no ha acreditado que la medida se haya aplicado más allá de la medida necesaria**

4.147 Corea no ha presentado prueba alguna que sea pertinente para determinar si la medida de salvaguardia referente a los tubos "guarda proporción" con los objetivos del párrafo 1 del artículo 5: reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Este texto establece que el criterio de referencia para la aplicación de las medidas de salvaguardia es la situación de *la rama de producción nacional*. También es significativo que este límite afecte a la medida en que un Miembro puede "aplicar medidas de salvaguardia". Como el párrafo 1 del artículo 5 se aplica a "medidas" y no a los elementos separados que la componen, la conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 sólo puede analizarse con referencia al conjunto de la medida.

4.148 Corea compara la medida de salvaguardia referente a los tubos escogida por los Estados Unidos con un contingente arancelario recomendado por tres integrantes de la USITC. Pero el hecho de que una medida de salvaguardia posible esté comprendida dentro de los límites del párrafo 1 del artículo 5 no significa que modificándose uno de los aspectos de la medida ésta quede fuera del límite. Por ejemplo, supóngase que se constatará que un arancel del 30 por ciento durante cuatro años guarda proporción con los objetivos del párrafo 1 del artículo 5. Un arancel del 40 por ciento podría ser susceptible de alcanzar igual objetivo en tres años. Ambas medidas serían admisibles con arreglo a la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.

4.149 Por último, Corea sencillamente desconoce ciertos aspectos de la medida de salvaguardia referente a los tubos, como su duración y la magnitud de los derechos suplementarios. Al proceder así, no ha acreditado nada sobre la medida en su conjunto y, por lo tanto, no presenta fundamento alguno para aplicar siquiera el criterio que corresponde.

#### **7. Corea no ha justificado la aplicación de las disciplinas sobre los contingentes a la medida de salvaguardia referente a los tubos**

4.150 Los principios del artículo XIII incorporados en el Acuerdo sobre Salvaguardias son las únicas disposiciones aplicables a las medidas de salvaguardia. El objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias es crear un "acuerdo global". Para ello incorpora principios -e incluso toda una parte del texto- del artículo XIII del GATT. Omite la disposición del artículo XIII en que Corea se apoya ahora. Llegar ahora a la conclusión de que el artículo XIII se aplica a las medidas de salvaguardia significaría revocar la decisión de los Miembros de incluir únicamente algunas de esas disposiciones en el Acuerdo sobre Salvaguardias. El Grupo Especial simplemente no tiene el mandato de hacer tal cosa.

#### **8. La exclusión del Canadá y México respecto de la medida de salvaguardia referente a los tubos**

4.151 Corea alega que la nota 1 de pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias sólo se aplica a las uniones aduaneras. Si los redactores se hubieran propuesto tal resultado, la nota sólo habría citado el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV. El párrafo 8 se refiere a las uniones aduaneras en el apartado a) y a las zonas de libre comercio en el apartado b). Por lo tanto, es lógico llegar a la conclusión de que la referencia al párrafo 8 del artículo XXIV, en la última frase de la nota 1 de pie de

página, significa que la disposición se aplica tanto a las uniones aduaneras como a las zonas de libre comercio.

4.152 Corea alega que la ubicación de la frase no tiene sentido si se aplica a las zonas de libre comercio. Los Estados Unidos discrepan. Las tres primeras frases de la nota 1 de pie de página se refieren a la cuestión fundamental de la relación entre el artículo XXIV y el Acuerdo sobre Salvaguardias en cuanto se aplica a las uniones aduaneras. Cuando los redactores optaron por referirse al artículo XXIV en cuanto afecta tanto a las uniones aduaneras como a las zonas de libre comercio, era lógico colocarla junto con otras disposiciones referentes a ese tema.

## **9. El pedido de Corea sobre informaciones confidenciales**

4.153 Tras un nuevo estudio de los argumentos de Corea, los Estados Unidos consideran evidente que Corea no ha demostrado ninguna necesidad de que el Grupo Especial examine datos complementarios sobre los precios para determinar la conformidad de la determinación de la USITC con el Acuerdo sobre Salvaguardias. En la medida en que cualquier observación incluida en la primera comunicación de los Estados Unidos pueda sugerir otra cosa, los Estados Unidos desean rectificarla para precisar su punto de vista.

4.154 La aseveración de Corea según la cual el Grupo Especial necesita examinar información complementaria acerca de los precios se apoya principalmente en una afirmación aislada hecha en el dictamen disorde de la integrante de la Comisión, Sra. Crawford, de que las ventas a precio inferior no eran mayores durante 1998 y en los datos provisionales de 1999 que en períodos anteriores (informe de la USITC, página I-71). Pero con respecto al hecho en que efectivamente se basó la USITC en lo referente a los precios, incluso la Sra. Crawford reconoció expresamente que existían ventas a precios inferiores en forma persistente y generalizada. La Sra. Crawford simplemente hizo menor hincapié en ese hecho.

4.155 Una lectura cuidadosa de los pasajes exactos de la comunicación de Corea que sirven de base a su pedido de datos complementarios acerca de los precios muestra que Corea, en realidad, está pidiendo que el Grupo Especial extraiga conclusiones sobre los hechos distintas de las que estableció la USITC. Corea no tiene más fundamentos que la conjetura para afirmar que el Grupo Especial necesita llevar a cabo un examen de los datos que figuran en el expediente confidencial para verificar si las alegaciones gratuitas de Corea tienen o no alguna validez. La versión completa de la declaración oral de los Estados Unidos en la segunda sesión de la primera reunión del Grupo Especial contiene una refutación, punto por punto, de los fundamentos de Corea para sostener la necesidad de obtener informaciones del expediente confidencial acerca de los precios.

4.156 En un último esfuerzo para convencer al Grupo Especial de la necesidad de obtener datos confidenciales sobre los precios, Corea cita una afirmación que figura en la comunicación posterior a la audiencia que presentó a la USITC. En ella se trata de una discrepancia entre las partes interesadas en el procedimiento administrativo acerca de si en 1998 aumentó o no el margen en que los productos importados se vendieron por debajo del precio de los productos nacionales. Corea no ha controvertido la incidencia de las ventas a bajo precio, que eran el hecho concreto referente a los precios que interesaba a los efectos de las constataciones de la Comisión. La USITC, en los fundamentos de su constatación de que las importaciones hicieron bajar los precios en el mercado interno, no mencionó ninguna acentuación de los márgenes de venta por debajo del precio interno, ni se basó en tal cosa. Por lo tanto, Corea no ha demostrado la necesidad de que el Grupo Especial conozca datos confidenciales para examinar la impugnación hecha por Corea de las constataciones y conclusiones de la Comisión acerca de los precios.

E. SEGUNDA COMUNICACIÓN ESCRITA DE COREA

4.157 La segunda comunicación escrita de Corea, en su propio resumen, es la que sigue.

**1. Cuestiones jurídicas preliminares**

a) Información confidencial

4.158 Corea y el Grupo Especial carecen todavía de informaciones fundamentales que los Estados Unidos han retenido por motivos de confidencialidad.

4.159 Los Estados Unidos han desechado sistemáticamente las solicitudes de Corea como superfluas. Sin embargo, los datos fragmentarios presentados efectivamente por los Estados Unidos han confirmado precisamente lo contrario:

- 1) El resumen no confidencial de las importaciones que figura en la determinación de la USITC no corresponde con exactitud a los niveles reales de las importaciones en 1998 y 1999, como lo demuestra la carta de los Estados Unidos de 16 de febrero.
- 2) Las informaciones presentadas por los Estados Unidos acerca de *Geneva Steel* son incompletas y, en consecuencia, inducen a error.
- 3) Las informaciones presentadas por los Estados Unidos en su carta de 23 de abril acerca de *Lone Star* confirman de modo similar una situación muy distinta de la que los Estados Unidos habían presentado antes.

4.160 Por último, los datos sobre los precios que los Estados Unidos presentaron en su carta de 23 de abril siguen siendo fragmentarios debido a las reglas sobre confidencialidad aplicadas por los Estados Unidos. No obstante, los datos siguen confirmando que las ventas por debajo del precio eran una situación propia del mercado.

4.161 Los datos disponibles confirman la necesidad de las siguientes informaciones complementarias:

- 1) Los Memorandos Económicos confidenciales utilizados para evaluar las propuestas sobre medidas correctivas y los efectos de las diversas posibilidades para la rama de producción de los *Estados Unidos* (véase *infra*).
  - 2) Los documentos utilizados por el Presidente en el procedimiento deliberativo por el que llegó a la determinación referente a la medida de salvaguardia.
  - 3) La versión confidencial del informe interno de la USITC, con explicaciones más completas sobre la situación de la rama de producción.
- b) El Grupo Especial debe pronunciarse sobre las cuestiones planteadas por Corea tanto respecto de la investigación de los Estados Unidos como respecto de la medida de salvaguardia

4.162 Con respecto a la cuestión de la economía procesal, Corea insta al Grupo Especial a hacer uso de sus facultades discrecionales para pronunciarse sobre las cuestiones planteadas acerca de la medida de salvaguardia incluso después de constatar errores en la investigación de la USITC, debido a los considerables efectos persistentes de la medida de los Estados Unidos sobre el comercio.

c) Norma de examen

4.163 Corea pide que el Grupo Especial, de conformidad con el artículo 11 del ESD y la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, lleve a cabo una "evaluación objetiva de los hechos".

d) El Grupo Especial debe rechazar las objeciones de los Estados Unidos a la presentación de informaciones no incluidas en el expediente sobre la base de la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*

4.164 Corea desea complementar sus argumentos anteriores sobre esta cuestión con la reciente declaración del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, en que reconoce que "*un Miembro de la OMC no se limita simplemente a repetir argumentos que las partes interesadas expusieron a las autoridades competentes ...*".

## 2. Argumentos jurídicos

a) La medida de salvaguardia

i) *La medida de los Estados Unidos no se ajusta a los artículos XIII y XIX ni cumple las prescripciones del artículo 5*

1) Los requisitos del artículo XIII y del artículo 5 deben interpretarse en conjunto

4.165 La correcta interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIII debe derivar del hecho de que la OMC constituye un único tratado. En consecuencia, todas las disposiciones del tratado deben aplicarse con la plenitud de su eficacia. El párrafo 2 del artículo II del Acuerdo sobre la OMC manifiesta expresamente el propósito de los negociadores de la Ronda Uruguay de que las disposiciones de los Acuerdos de la OMC y los acuerdos comerciales multilaterales incluidos en los Anexos 1, 2 y 3 se interpretaran en conjunto. Por otra parte, como acertadamente indica el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, la Nota interpretativa general del Anexo 1A establece que "[e]n 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". En este caso los Estados Unidos no han aducido que existiera, ni existe, conflicto alguno entre ninguna de las disposiciones del artículo XIII, que regula los contingentes arancelarios, y las disposiciones del artículo 5. El Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que el objeto y fin de ese Acuerdo es "aclarar y reforzar las disciplinas del GATT de 1994". El artículo XIX se menciona específicamente, pero no exclusivamente: todas las disciplinas del GATT de 1994 están incorporadas.

4.166 Los Estados Unidos pretenden extraer grandes consecuencias del hecho de que el artículo 5 no incluya cada uno de los conceptos que figuran en el artículo XIII, y alega en lo esencial que el "propósito" de los negociadores fue "excluir" ciertas obligaciones y derechos que figuran en el artículo XIII. Corea entiende que la determinación del "propósito" de los negociadores es imposible de determinar y equívoco, salvo en la medida en que los negociadores efectivamente sabían, sobre la base de la Nota al Anexo 1A, que los Acuerdos del GATT y el GATT de 1994 se interpretarían en conjunto salvo en caso de conflicto.

2) Párrafo 1 del artículo 5: los contingentes arancelarios son restricciones cuantitativas

4.167 Corea señala que la posición de los Estados Unidos ha consistido en apoyarse en uno de los artículos del GATT de 1994, el artículo XI, para definir una restricción cuantitativa, y en desechar otro artículo del GATT de 1994, el artículo XIII, sobre la base de que este último, en lo esencial, ha sido derogado por el artículo 5. Los Estados Unidos, sin embargo, en ningún momento aclaran por

qué ha quedado derogado sólo uno de los artículos del GATT de 1994 y no los dos, o ninguno de ellos.

- 3) La medida de los Estados Unidos es un contingente arancelario: conforme al párrafo 1 del artículo 5 y el artículo XIII, debió haberse fijado el límite global

4.168 Es absurdo plantear, como lo hacen los Estados Unidos, que la determinación de si una medida es o no un contingente arancelario depende de si el Miembro respectivo la ha organizado en forma legal y adecuada. Tal razonamiento constituye un círculo vicioso y permitiría a los Miembros eludir todas las prescripciones del artículo XIII por la vía de no cumplir alguna de sus prescripciones. Por otra parte, no todos los contingentes arancelarios deben tener una cuantía global fija. El párrafo 2 a) del artículo XIII dispone la fijación de la cuantía global del contingente "siempre que sea posible". Por ejemplo, las licencias de importación están previstas como una alternativa del contingente global. Los Estados Unidos no han dado una justificación adecuada de los motivos por los que el Presidente llegó a la conclusión de que no era posible fijar un límite global del elemento contingentario del contingente arancelario a pesar de que la mayoría de la USITC había constatado que era "posible" hacerlo.

- 4) Párrafo 2 a) del artículo 5: los contingentes arancelarios son "contingentes" en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 5

4.169 El significado claro de "contingente" se aplica tanto a los contingentes "simples" como a los contingentes arancelarios.

4.170 Cuando sólo se imponen aranceles, el artículo I exige que se apliquen en régimen NMF, con igual nivel para todos los proveedores. En cambio, cuando se aplican "contingentes", el párrafo 2 d) del artículo XIII exige que se asignen de conformidad con la proporción aportada por cada Miembro a las importaciones de un período representativo. En otras palabras: no pueden asignarse contingentes iguales a cada país abastecedor, cualquiera que haya sido su participación anterior. La razón de esto es que la "discriminación" adopta un sentido distinto respecto de los contingentes y respecto de los aranceles. Por este motivo, el párrafo 2 del artículo XIII exige que no se alteren las pautas del comercio anterior.

4.171 Del mismo modo, un arancel combinado con un contingente no tiene iguales efectos en el comercio que un arancel simple: la cantidad fijada puede entrar con el tipo consolidado, lo que repercute en la medida en que el arancel habrá de afectar al comercio. Existe una preferencia de costos implícita en favor de las importaciones del "contingente" realizadas con el tipo consolidado.

- ii) *Cualquiera que sea la naturaleza de la medida, ésta viola el párrafo 1 del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7 porque no se limitó a la medida y el tiempo necesarios para reparar el daño y facilitar el reajuste*

- 1) Sentido real de lo que los Estados Unidos entienden por fundamentación *a posteriori*

4.172 Los Estados Unidos sostienen que la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos* les permite presentar "una justificación *a posteriori* de la admisibilidad de la medida en el momento de su aplicación". (Corea no está de acuerdo con esta interpretación. Corea entiende, además, que los Estados Unidos ni siquiera han dado una explicación "*a posteriori*" de la medida correctiva que aplicaron.) El absurdo de las especulaciones de los Estados Unidos sobre lo que "podría haber justificado" un contingente arancelario del 19 por ciento pone de relieve los peligros de un criterio que permitiese a los Miembros suplir sus omisiones "sobre la marcha". Una "prescripción" que pudiera eludirse tan fácilmente no sería prescripción alguna y cancela los requisitos del párrafo 1 del artículo 5 ("en la medida necesaria"). Como se analiza a continuación, el



argumento de los Estados Unidos se apoya en una interpretación excesivamente amplia del asunto *Corea - Productos lácteos*.

2) El significado de *Corea - Productos lácteos* y las obligaciones del párrafo 1 del artículo 5

4.173 Corea considera que la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos* debe examinarse en su debido contexto jurídico. La cuestión planteada al Órgano de Apelación era si el párrafo 1 del artículo 5, conforme a sus términos, exigía o no una constatación expresa de que la medida, en ese caso una restricción cuantitativa, era "necesaria". Aunque el Órgano de Apelación rechazó los términos amplios del Grupo Especial respecto de las obligaciones establecidas por el párrafo 1 del artículo 5, su decisión no se extendía más allá de la cuestión planteada: el alcance de la obligación de justificar una restricción cuantitativa en caso de que la medida correctiva impuesta esté o no en conformidad con el promedio de las importaciones en los tres años representativos.

4.174 Corea reitera que la decisión dictada en el asunto *Corea - Productos lácteos* se aplica a este asunto porque la medida de los Estados Unidos es una restricción cuantitativa en forma de contingente arancelario. Por lo tanto, los Estados Unidos deben demostrar, ya sea que la medida no redujo las importaciones por debajo del nivel de los tres últimos años representativos, o bien que esa restricción mayor de las importaciones era "necesaria".

3) El párrafo 1 del artículo 5 impone una obligación aun cuando la medida no sea un contingente arancelario

4.175 Es importante señalar que el Órgano de Apelación ha observado también que el párrafo 1 del artículo 5 impone una obligación que se aplica independientemente de la forma particular de la medida de salvaguardia.

i) Se requería en este caso una justificación expresa en la determinación misma

4.176 Cuando las autoridades competentes formulan una constatación expresa según la cual determinados niveles de medidas correctivas son "suficientes" y otros son "excesivos", el Miembro tiene una obligación positiva de explicar por qué es "necesaria" una medida inequívocamente más rigurosa.

ii) La demostración *prima facie* por Corea de que la medida de salvaguardia excedió de lo "necesario"

4.177 Aun en el caso de que esta obligación se interprete estrictamente -sin exigir una justificación separada y explícita- esa justificación tiene que encontrarse, sin embargo, en la adopción de la decisión. Corea no ve ninguna. A su juicio, los elementos de juicio deductivos sobre los efectos que tenía por objeto producir la medida dictada por el Presidente son los que siguen:

- 1) El total proyectado de las importaciones "dentro de contingente" era de unas 63.000 toneladas cortas (sobre la base de siete abastecedores importantes). (Los datos actuales indican una importación total "dentro de contingente" de 64.067 toneladas.)
- 2) Cabía esperar un volumen muy limitado de importaciones "fuera de contingente" con el nivel arancelario del 19 por ciento:
  - i) el derecho impuesto equivalía a entre 6 y 10 veces el nivel del tipo consolidado;

- ii) cada país abastecedor podía suministrar 9.000 toneladas cortas a tipos consolidados;
  - iii) dos proveedores muy importantes (el Canadá y México) no quedaban controlados;
  - iv) los tubos importados y los nacionales podían sustituirse muy fácilmente;
  - v) la rama de producción estadounidense tenía una importante capacidad ociosa, y la capacidad de producción del país excedía del consumo.
- 3) El total de las importaciones, excluidos el Canadá y México, equivalió a 78.671 toneladas entre marzo de 2000 y febrero de 2001. De ese total, sólo 14.604 toneladas entraron con el tipo de derechos del 19 por ciento. Las importaciones dentro de contingente alcanzaron un total de 64.067 toneladas.
- 4) El único análisis económico realizado con el fin de cumplir las obligaciones del párrafo 1 del artículo 5 consistió en los Memorandos Económicos.

4.178 Todos estos hechos demuestran que el nivel muy importante de restricción de las importaciones debió haberse previsto y que la medida adoptada por el Presidente excedió de lo que la USITC indicó como "necesario".

4.179 Si los Estados Unidos disponen de datos confidenciales que demuestran que la medida del Presidente no tendía a reducir las importaciones por debajo del nivel de 151.124 toneladas definido como "necesario" por la USITC, los Estados Unidos deben presentarlos. Corea plantea que, a falta de una demostración positiva por los Estados Unidos del "nivel que se proponían alcanzar", y de una negativa de los Estados Unidos, acompañada por pruebas, de que el nivel resultante de la restricción haya sido inferior al que se procuraba con la medida, el nivel efectivo de las importaciones constituye la mejor prueba acerca del objetivo que la medida procuraba para las importaciones.

iii) *La carga de la prueba acerca de si la medida estaba o no en conformidad con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5*

4.180 En primer lugar, Corea considera que es obligación de los Estados Unidos, conforme al párrafo 1 del artículo 5 interpretado junto con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, demostrar, en su informe publicado, la necesidad de la medida. La obligación de los Estados Unidos a este respecto es independiente, y su omisión de cumplirla constituye en sí misma una infracción.

4.181 Ni la Proclamación ni el memorando que la apoya ofrecen ningún análisis ni justificación de la medida. Corea observa, sin embargo, que en su carta de 23 de abril los Estados Unidos han reconocido la existencia de otros memorandos y documentos, tanto confidenciales como no confidenciales, que acompañaron la decisión del Presidente. Sin embargo, según los Estados Unidos, esos documentos son "superfluos" o bien los Estados Unidos pueden retenerlos a su antojo sobre la base de que son contradictorios con la decisión final del Presidente.

4.182 Basándose en las pruebas deductivas analizadas más arriba, Corea considera que ha cumplido su carga de la prueba en cuanto a acreditar *prima facie* que la medida del Presidente fue excesiva y se adoptó con infracción del párrafo 1 del artículo 5. Los Estados Unidos no han demostrado (ni han intentado siquiera demostrar) que la medida fuese necesaria, ni que el nivel de restricción de las importaciones a que dio lugar fuese el que se procuraba.

iv) *El párrafo 1 del artículo 5 impone una obligación permanente*

4.183 La obligación de aplicar medidas de salvaguardia únicamente en la medida necesaria es una obligación permanente. Confirma esta conclusión el texto del párrafo 1 del artículo 5: "sólo aplicará". En este caso, los datos sobre las importaciones efectivas confirman que la medida, en la forma en que se impuso, es "excesiva", ya que las importaciones se encuentran muy por debajo del nivel de 151.124 toneladas cortas que la mayoría de la USITC consideró "necesario". Teniendo en cuenta que la medida tal como fue aplicada excede de "la medida necesaria", debe ser retirada o liberalizada en conformidad con el párrafo 4 del artículo 7. Los Estados Unidos están llevando actualmente un "examen de mitad de período" en este caso con arreglo al artículo 204 de la Ley de Comercio Internacional de 1974, que permite al Presidente "reducir, modificar o cancelar" la medida. Corea insta al Grupo Especial a que imparta orientación e instrucciones a los Estados Unidos acerca de la necesidad de la modificación o cancelación.

v) *Las obligaciones del párrafo 1 del artículo 5 deben interpretarse junto con las que imponen el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4*

4.184 El párrafo 1 del artículo 3 impone una obligación independiente por la que la investigación, las constataciones y las conclusiones de las autoridades competentes deben demostrar los fundamentos jurídicos y fácticos de la medida. También el párrafo 1 del artículo 5 está relacionado por su texto con el párrafo 2 c) del artículo 4, ya que el nivel "necesario" debe estar destinado a remediar el daño grave que resulte en el "análisis detallado".

vi) *Al eximir de la medida al Canadá y México, los Estados Unidos violaron el artículo 2 y las disposiciones del artículo I, el párrafo 1 del artículo XIII y el artículo XIX*

1) *La correcta interpretación de la nota 1 de pie de página: decisión del Órgano de Apelación en el asunto Argentina - Calzado*

4.185 La posición de Corea es que resulta imposible interpretar el dictamen del Órgano de Apelación en el sentido de que la última frase de la nota 1 de pie de página es independiente del resto de esa nota, como parecen alegar los Estados Unidos. La nota 1 de pie de página no se aplica a los actos de un único país, como los Estados Unidos, sino a una unión aduanera.

4.186 Corea no interpreta el argumento de los Estados Unidos en el sentido de que el artículo XXIV les da por sí solo una "excepción" respecto de la violación del párrafo 2 del artículo 2. De cualquier modo, esa posición es insostenible porque la "excepción" sólo podría "invocarse" caso por caso con arreglo a la estructura del TLCAN. Por otra parte los Estados Unidos tendrían que superar los obstáculos que para tal defensa presenta la Nota interpretativa general del Anexo 1A del GATT de 1994: el párrafo 2 del artículo 2 prevalece sobre el artículo XXIV en caso de conflicto.

b) *La investigación de la USITC sobre el aumento de las importaciones, el daño grave y la relación causal*

i) *La medida de los Estados Unidos es incompatible con el artículo XIX y el artículo 2 porque las importaciones no tuvieron un aumento súbito, agudo y reciente*

4.187 Los Estados Unidos sostienen que el análisis de los dos períodos semestrales (los últimos 12 meses) es "arbitrario", "artificial" y "fraguado". Además, los Estados Unidos alegan que la USITC no reunió ni evaluó datos por períodos semestrales de 1998. El argumento de los Estados Unidos no puede convencer porque se disponía de los datos referentes a las importaciones, así como de los indicadores relativos al daño, y la legitimidad de tal análisis "en dos períodos" ya ha sido demostrada por la propia USITC. Los datos más recientes, por definición, son los más pertinentes. La posición de los Estados Unidos según la cual "difícilmente podría bastar un período de un año" es

inexacta y está contradicha específicamente por la advertencia del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* contra el empleo de "cualquier otro período de varios años". El "período reciente" es el último período anual de la investigación, y una disminución en el período semestral de los datos provisionales constituiría la prueba más pertinente del período reciente.

4.188 El Órgano de Apelación justificó la necesidad de ese criterio jurídico preciso basándose en que el artículo XIX suministra un recurso extraordinario que se aplica al comercio leal: "su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas". Esto no equivale a decir que sólo deban reunirse datos correspondientes a un año. Al analizar los datos obtenidos, la investigación destinada a evaluar si las importaciones de las mercancías de que se trata se han producido o no "en tal cantidad, ... y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave" debe concentrarse en el período de un año más reciente.

1) El aumento en términos absolutos

4.189 Los Estados Unidos ya no pueden controvertir el hecho de que la tendencia de las importaciones en términos absolutos mostró una disminución durante 12 meses a partir del segundo semestre de 1998. La carta de los Estados Unidos de 16 de febrero demuestra claramente que los datos públicos (que incluyen productos de tipo ártico y de acero aleado) no representan con exactitud las importaciones de las mercancías de que se trata en los semestres primero y segundo de 1998 y 1999.

2) El aumento en términos relativos

4.190 Los Estados Unidos afirman de manera reiterada -y en forma inexacta- que las importaciones en relación con la producción alcanzaron su punto más alto en el primer semestre de 1999. Los Estados Unidos, habiendo hecho esta afirmación, no han controvertido directamente que las importaciones en relación con la producción disminuyeron en el primer semestre de 1999 en comparación con el segundo de 1998. Esto constituye, en efecto, un hecho incuestionable.

ii) *Los Estados Unidos no han demostrado que la rama de producción estadounidense de tubos estuviera sufriendo un daño grave, como lo requieren el artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 3 y los párrafos 1 y 2 del artículo 4*

1) Los Estados Unidos no cumplieron los requisitos del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4

4.191 El Órgano de Apelación, en el asunto *Argentina - Calzado*, interpretó el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 en el sentido de que obligan a las autoridades a explicar adecuadamente en qué forma llegaron a sus conclusiones y especificar los datos en que se basaron para esas conclusiones de hecho y de derecho. El Órgano de Apelación lo confirmó en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*. Corea no sostiene que las decisiones de la USITC deban ser unánimes, sino que los datos en que se basan y las conclusiones a las que llegan fueron contradictorias y, en consecuencia, era preciso conciliarlos.

4.192 A juicio de Corea, es sorprendente la posición de los Estados Unidos según la cual la diferencia entre la "amenaza" y el daño actual no es más que una cuestión de "grado" y "oportunidad". La rama de producción sólo puede ser objeto de daño grave y de menoscabo general significativo o no serlo, como reconoció el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*. Los Estados Unidos se limitan a replicar que "los miembros de la Comisión no llegaron a constataciones sobre los hechos en sentido contrario". Pero los datos en que se basaron y las conclusiones a que llegaron fueron contradictorios. Como esas constataciones contradictorias no fueron conciliadas, no se cumplen los requisitos del párrafo 1 del artículo 3 y los párrafos 1 y 2 del artículo 4.

2) Los datos están viciados porque incluyen información sobre otras ramas de producción

i) "La rama de producción de tubos"

4.193 El párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 disponen que la rama de producción debe definirse como los productores del producto similar o directamente competidor. La omisión de la USITC, al no cerciorarse de que los efectos de la coyuntura desfavorable del mercado de los productos tubulares para campos petroleros no contaminara la información referente a los tubos de conducción determinó que los datos en que se basó no fuesen aptos a los fines de los factores de daño del párrafo 2 a) del artículo 4.

ii) *Geneva y Lone Star*

4.194 A juicio de Corea, la declaración de los Estados Unidos acerca de *Geneva* no da respuesta a la pregunta formulada por el Grupo Especial, por las mismas razones que observó la integrante de la Comisión, Sra. Crawford. Específicamente:

- 1) La referencia utilizada por los Estados Unidos a que "*Geneva Steel* no fabricaba otros productos en las plantas en que se fabricaban tubos de conducción" alude al informe interno en que se menciona la fabricación de otros productos de tubos.
- 2) El problema consistió en que *Geneva* cerró uno de sus hornos de fundición y atribuyó el cierre al mercado de los tubos de conducción. Sin embargo, ese cierre fue provocado por la situación de sus mercados principales: el acero laminado en caliente en rollo y en chapas.

4.195 La USITC aceptó indebidamente meras aseveraciones de testigos de la rama de producción nacional acerca de *Geneva*. En cambio, en el caso de los tubos con doble estampado procedentes de Corea la USITC insistió en que tendría que determinarse la cantidad exacta. La USITC consideró que una información menos precisa no podía utilizarse. Semejante diferencia de criterios en dos cuestiones análogas no puede justificarse.

4.196 Por añadidura, en lo que respecta a *Lone Star* la Sra. Crawford resulta estar en lo cierto: la imputación de los gastos administrativos, de venta y de carácter general hecha por *Lone Star* tuvo la consecuencia de "reducir sustancialmente" sus ingresos de explotación y también los del conjunto de la rama de producción.

4.197 Por último, Corea observa que los Estados Unidos admiten en lo esencial que los demás miembros de la Comisión no se refirieron a las cuestiones relativas a *Geneva* y *Lone Star*.

iii) *Las imputaciones de costos redujeron artificialmente la rentabilidad de la rama de producción de tubos*

4.198 Los datos sobre *Lone Star* confirman la posición de Corea de que los datos, debidamente analizados respecto de los tubos exclusivamente, revelan resultados financieros considerablemente distintos alcanzados por esa rama de producción. Esta cuestión no fue investigada suficientemente ni resuelta en la forma que requieren el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 4.

4.199 Con respecto a la cuestión de si los envíos de productos tubulares para campos petroleros se redujeron o no en medida desproporcionada en comparación con los envíos de tubos de conducción en el período comprendido entre fines de 1998 y fines de 1999, la prueba documental 48C presentada por Corea en la primera reunión sustantiva demuestra la inexactitud de las manifestaciones de los Estados Unidos. Con respecto a la posición de los Estados Unidos según la cual los costos fijos, como los gastos generales y los gastos administrativos, de venta y de carácter general, son relativamente

insignificantes, basta el ajuste de un solo productor -*Lone Star*- para que la rentabilidad de la rama de producción se incremente en un porcentaje que llega al 33 por ciento según los Estados Unidos. El efecto que puede tener la imputación excesiva de gastos administrativos, de venta y de carácter general y gastos generales fijos por todos los productores que fabricaban productos tubulares para campos petroleros y tubos de conducción puede suponerse considerable con toda certeza.

- c) La coyuntura desfavorable de la rama de producción era temporal y su situación estaba mejorando al final del período

4.200 Los Estados Unidos insisten en que se produjeron daños en 1998 y el período de los datos provisionales de 1999. Sin embargo, Corea observa que el dictamen de la mayoría de la USITC y el dictamen separado sobre el daño se apoyan en el segundo semestre de 1998 y el primero de 1999 como período de daño. Corea considera que el Grupo Especial debería aclarar esta cuestión con los Estados Unidos. Además, los Estados Unidos no han respondido al argumento de Corea sobre la importancia del hecho de que se hubieran incorporado en la industria de los tubos dos nuevos productores. Corea considera que esta prueba, junto con las pruebas sobre desembolsos generales de capital realizados por la rama de producción, confirma que la rama de producción estadounidense también comprendía el carácter aislado y temporal de la "coyuntura desfavorable".

4.201 Los Estados Unidos sostienen que la mejora experimentada por la rama de producción al final del período no impide una constatación de daño grave. Corea recuerda la decisión del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* en el sentido de que el período más pertinente es el final del período objeto de investigación porque el párrafo 1 del artículo 2 exige que la rama de producción esté sufriendo un daño grave cuando se impone la medida. Los Estados Unidos sostienen que las pruebas referentes a la recuperación de la rama de producción eran "sólo anecdóticas". Desconocen el hecho de que las pruebas de esa recuperación se citaron expresamente por los miembros de la USITC y formaron la base de la recomendación sobre medidas correctivas tanto en el dictamen de la mayoría como en el dictamen separado sobre el daño.

4.202 Los Estados Unidos también alegan que los datos sobre aumento de los precios constituyen información "ajena al expediente". Corea ha demostrado, en su comunicación escrita de respuesta al pedido de los Estados Unidos de que se excluyeran ciertos datos, que esa información figuraba en el expediente de la USITC en la etapa referente al daño. También contradice a los Estados Unidos la información que consta en el expediente acerca del aumento de precios de entre 25 y 30 dólares. Ese aumento no se debía al mayor precio de las materias primas. Por último, como señaló Corea en su primera comunicación escrita, en el momento de la decisión de la USITC los anuncios sobre aumentos de precios alcanzaban a 80 dólares por tonelada (como señalaron las empresas declarantes y la integrante de la Comisión Sra. Crawford). Estas pruebas indican que la rama de producción no estaba sufriendo ya el daño que requieren el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 b) del artículo 4.

- d) Los Estados Unidos no demostraron la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave, con infracción de lo dispuesto en el artículo XIX y el artículo 4

- i) *No hubo coincidencia entre las tendencias de las importaciones y los resultados de la rama de producción nacional*

4.203 Los Estados Unidos alegan que no es preciso que exista coincidencia de las tendencias para una constatación de relación de causalidad. Sin embargo, el Grupo Especial y el Órgano de Apelación, en el asunto *Argentina - Calzado*, se manifestaron con toda claridad sobre esta cuestión.

4.204 Los Estados Unidos alegan ahora ante el Grupo Especial que los hechos explican por qué no coincidían las tendencias; pero los hechos que presentan no son exactos:

- 1) La información sobre las demoras contradice la posición de los Estados Unidos. En realidad, la mayor parte de las mercancías se vende antes de su entrada en los Estados Unidos.
  - 2) No es exacta la afirmación de los Estados Unidos según la cual la USITC no comparó datos del primer semestre de 1998 con datos del segundo.
  - 3) La diferencia entre las tendencias de la importación y la situación de la rama de producción nacional no es de poca importancia.
- ii) *Las condiciones de la competencia no demostraban que existiese una relación causal entre el aumento de las importaciones y los resultados de la rama de producción*

- 1) Los tubos con doble estampado

4.205 La USITC no examinó adecuadamente los efectos que tenían en el mercado los tubos con doble estampado: el hecho de que esos tubos se vendían en realidad como tubos corrientes y, en consecuencia, no competían con los tubos de conducción. La circunstancia de que se hubiera debatido durante varios años la correcta clasificación de esos tubos apoyaba la conclusión de que los efectos podían ser de gran peso.

- 2) Las importaciones no provocaron la baja de los precios

4.206 Los Estados Unidos no se han referido al argumento de Corea de que los datos confirman que la menor rentabilidad de la rama de producción de tubos fue causada principalmente por el aumento del costo unitario y no por la baja de los precios de los tubos.

4.207 La defensa que los Estados Unidos hacen de las constataciones de la USITC se apoya en tres niveles de pruebas para demostrar que las importaciones habían impulsado a la baja los precios y, por lo tanto, la rentabilidad:

- 1) **Declaraciones incluidas en respuestas a cuestionarios.** Pero la aceptación de esas declaraciones no puede sustituir un análisis de datos sobre la verdadera fijación de los precios.
- 2) **Disminuciones en los datos sobre el valor unitario medio.** Los datos sobre precios unitarios medios de los productos importados no son dignos de crédito porque se basan en información pública, que incluye otros productos que no son el "producto similar" objeto de la investigación.
- 3) **Los datos de la USITC sobre los precios.** Estos datos no demostraban que las importaciones hubieran provocado una baja de los precios.

- iii) *Los datos sobre los precios que presentaron los Estados Unidos*

4.208 Como explicaron los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva, la mayoría de la USITC no evaluó las tendencias en las ventas por debajo del precio. Los datos sobre fijación de precios que presentaron los Estados Unidos confirman que las importaciones no provocaron la baja de los precios:

- 1) Las ventas por debajo del precio representaban en general un aspecto de la competencia.

- 2) Las ventas por debajo de los precios de ningún modo se acentuaron en el período comprendido entre julio de 1998 y junio de 1999 en comparación con el período más satisfactorio para la rama de producción (de enero de 1997 a junio de 1998).
  - 3) En el caso del Producto 5, los datos confirman que las importaciones se efectuaron a precios superiores a los del mercado interno, mientras que en el caso del Producto 6 los precios internos muestran disminución aunque no existiera competencia de las importaciones.
- e) Cualquier posible daño tuvo por causa otros factores
- i) *El método aplicado por los Estados Unidos es contrario al párrafo 2 b) del artículo 4*

4.209 A juicio de Corea, la orientación y el orden de la evaluación de "otros factores" por los Estados Unidos en este asunto fueron contrarios a lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4. La USITC empieza por un análisis de los efectos combinados de otros factores junto con las importaciones y determina si, todos juntos, causan o no un "daño". La USITC no evalúa de manera independiente si las importaciones tienen o no una relación "sustancial y genuina" con el daño grave. El hecho de que las importaciones puedan ser una causa de daño mayor que otro factor considerado individualmente no puede determinar que las importaciones hayan causado un daño grave.

4.210 La mayoría de la USITC se apoyó principalmente en un análisis de dos períodos para evaluar la relación causal. Comparó el período de 1994-1996 con el formado por 1998 y el primer semestre de 1999. Sin embargo, las importaciones no presentaban un crecimiento mayor. La USITC también supuso indebidamente que los efectos de la crisis del sector del petróleo y el gas podían apreciarse en su totalidad por referencia con el nivel del consumo aparente en 1999. Este análisis desconocía el hecho muy significativo de que se había registrado una disminución del 30 por ciento en el consumo aparente entre el primer semestre de 1998 y el primero de 1999. Además, esa disminución coincidió con un aumento del 25 por ciento de la capacidad de producción nacional (en términos anualizados) debido a la incorporación en curso de una nueva capacidad de producción de importante volumen.

4.211 De este modo, la USITC no determinó y aisló debidamente los efectos de todas las demás "diferencias" entre uno y otro período, en particular el aumento de la capacidad, la reducción de los mercados de exportación y la disminución del consumo interno.

- ii) *Los Estados Unidos no toman en consideración el efecto cumulativo de todos los demás factores*

4.212 Corea observa que la defensa invocada por los Estados Unidos de su decisión sobre la relación causal parte de una premisa falsa: "la USITC se cerciora de que el daño causado por cualquier otro factor, o todos ellos juntos, no sea suficiente para romper la relación de causalidad". Los Estados Unidos, en realidad, no hacen esto porque están impedidos legalmente de proceder así. El único modo de asegurar que no se atribuya a las importaciones el daño causado por otros factores (individual o cumulativamente), en conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, consiste en considerar todos los demás factores "cumulativamente". En este caso, el efecto fundamental de la crisis del sector del petróleo y el gas, que provocó la espectacular caída del consumo a partir de su máximo registrado en 1997, y la acumulación de una importante capacidad "ociosa" en la rama de producción nacional con el añadido de dos nuevos productores, la eliminación de mercados de exportación y la feroz competencia interna consiguiente fueron otros tantos factores que, combinados, "diluían de tal modo los efectos" de las importaciones que éstas dejaban de ser una causa sustancial de daño.



iii) *La USITC debió haber investigado como "otro factor" la sustitución de la fabricación de productos tubulares para campos petroleros por la de tubos de conducción*

4.213 Con respecto a la sustitución de la fabricación de productos tubulares para campos petroleros por la de tubos de conducción, los Estados Unidos no investigaron debidamente esa cuestión conforme a sus obligaciones derivadas del artículo 3 y el párrafo 2 a) del artículo 4.

iv) *La medida de salvaguardia procuraba reparar daños causados por otros factores*

4.214 Cuando se produce un daño causado por varios factores, cada uno de éstos sólo es responsable del daño que efectivamente ha causado. Por lo tanto, el daño debe distribuirse entre todos los factores para asegurar que no se "atribuya" indebidamente a las importaciones el daño causado por otros factores, en violación de lo dispuesto por el párrafo 2 del artículo 4. Los Estados Unidos, en su recomendación sobre medidas correctivas, atribuyeron indebidamente al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores.

f) La determinación de la USITC sobre amenaza de daño violó los párrafos 2 y 4 y el artículo XIX

4.215 Corea reitera su argumento expuesto en su primera comunicación escrita.

g) Los Estados Unidos no demostraron la evolución imprevista de las circunstancias que dio lugar al aumento de las importaciones que causó daño grave

4.216 No existe ningún indicio en la determinación de la USITC de que ésta haya tratado la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias. Por lo tanto, la determinación de la USITC no demuestra una evolución imprevista.

h) La decisión de los Estados Unidos no se ajustó a los requisitos de las medidas de urgencia previstos en el artículo 11 y en el artículo XIX

4.217 Los Estados Unidos pretenden trazar una distinción imposible entre el fundamento jurídico de una medida y la medida misma. Es evidente que una medida de urgencia requiere circunstancias de urgencia.

### **3. Argumentos jurídicos sobre aspectos procesales**

a) Los Estados Unidos violaron la obligación, impuesta por el párrafo 1 del artículo 8 y el párrafo 3 del artículo 12, de celebrar consultas acerca de la medida antes de imponerla

4.218 El comunicado de prensa en que los Estados Unidos se basan calificándolo como "aviso" precedió sólo por pocos días a la imposición efectiva de la medida. Los Estados Unidos no pueden sostener con seriedad que el comunicado de prensa dio a Corea "una oportunidad adecuada" para celebrar consultas previas, como se estipula en el párrafo 3 del artículo 12 y la interpretación del Órgano de Apelación. En opinión de Corea, esto representa un desplazamiento absurdo de una obligación que recae en los Estados Unidos.

### **4. Conclusión**

4.219 El Órgano de Apelación, el 1º de mayo de 2001, en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, reafirmó la premisa medular del asunto *Argentina - Calzado*: "las restricciones a la importación que se imponen a los productos de los Miembros exportadores cuando se adopta una medida de salvaguardia deben considerarse, como hemos dicho, de carácter extraordinario. Y su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la

adopción de tales medidas". Los Estados Unidos no han cumplido esa norma en este caso por las razones que hemos desarrollado plenamente en estos procedimientos del Grupo Especial.

4.220 Por otra parte, teniendo en cuenta la amplitud y el alcance de los errores que vician la investigación de la USITC sobre el daño grave (así como la medida de salvaguardia), Corea pide que el Grupo Especial "sugiera .... formas en que el Miembro interesado podría aplicar las recomendaciones". Concretamente, Corea pide que el Grupo Especial sugiera a los Estados Unidos que cumpla sus obligaciones del régimen de la OMC poniendo fin a su medida de salvaguardia.

#### F. SEGUNDA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS

4.221 La segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, en su propio resumen, es la que sigue.

##### 1. Introducción

4.222 Está firmemente establecido que el demandante tiene sobre sí la carga de acreditar *prima facie* el incumplimiento de los términos de un acuerdo abarcado. Corea no ha cumplido la carga de presentar esa prueba respecto de la determinación de la USITC sobre el daño grave ni respecto de la decisión del Presidente de los Estados Unidos de aplicar la medida de salvaguardia referente a los tubos.

4.223 Al impugnar la determinación de la USITC sobre el daño grave, Corea y los terceros desconocen la norma de examen aplicable a las diferencias relativas a determinaciones de las autoridades competentes con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, desconocen las reiteradas declaraciones del Órgano de Apelación en el sentido de que el examen de las determinaciones formuladas por las autoridades competentes no debe realizarse *de novo*, y los grupos especiales no deben sustituir el dictamen de las autoridades competentes por otro diferente.

##### 2. Los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 acerca del aumento de las importaciones fueron cumplidos

4.224 Ni en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en las decisiones del Grupo Especial y el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* se especifica cuál es el período exacto que debe examinarse para determinar si las importaciones "han aumentado en tal cantidad" que causan o amenazan causar un daño grave. En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación no consideró que el examen de datos correspondientes a dos o tres años anteriores a la imposición de la medida de salvaguardia fuera incompatible con su advertencia de que el período objeto de investigación debía ser "el pasado reciente".

4.225 El examen por la USITC del aumento de las importaciones, agudo e importante (tanto en términos absolutos como en términos relativos) durante los dos últimos años completos del período investigado, está en plena conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y con los informes del Órgano de Apelación en los asuntos *Argentina - Calzado* y *Estados Unidos - Carne de cordero*. Ninguno de los argumentos de Corea desmiente que se produjo un aumento de las importaciones reciente, súbito, agudo e importante, tanto en términos absolutos como en términos relativos. La única forma en que Corea tiene posibilidades de alegar una disminución de las importaciones consiste en manipular los períodos de tiempo e insistir después en que la comparación que le resulta más favorable es el único método admisible. Pero no existe ninguna disposición en el Acuerdo sobre Salvaguardias que obligue a las autoridades competentes a examinar exclusivamente la evolución comparativa entre las dos mitades del último período de 12 meses respecto del cual se obtuvieron datos.

4.226 Los argumentos de Corea según los cuales la USITC estaba obligada a evaluar únicamente la evolución del período de junio de 1998 a junio de 1999, con exclusión de todos los demás datos sobre las importaciones y todos los demás períodos de tiempo, no están en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, sino que están contradichos por él. La USITC siguió su método de larga data de examinar las importaciones por años civiles, añadiendo períodos correspondientes a los datos provisionales obtenidos (en este caso, los seis primeros meses de 1999 y, a los efectos de la comparación, los seis primeros meses de 1998). La USITC, al emplear el mismo método neutral que utiliza sistemáticamente en sus investigaciones, aseguró que su determinación sobre el daño grave se basaba en una evaluación objetiva, tal como lo exige el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El argumento de Corea según el cual la USITC debió haber prejuzgado sobre los datos y manipulado su método para alcanzar los resultados que Corea prefiere habría obligado a los Estados Unidos a actuar en forma incompatible con el requisito de objetividad del párrafo 2 del artículo 4.

4.227 Las importaciones, examinadas sobre las bases objetivas que los Estados Unidos emplean sistemáticamente, aumentaron en términos absolutos un 67 por ciento de 1996 a 1997 y otro 44 por ciento de 1997 a 1998. En relación con la producción estadounidense presentaron el mismo agudo incremento hacia el final del período objeto de investigación, aumentando de más del 17,2 por ciento en 1996 a más del 23,2 por ciento en 1997 y a más del 42 por ciento en 1998. Los niveles de la importación en relación con la producción nacional siguieron aumentando en los períodos correspondientes a los datos provisionales, con un incremento de más del 36,1 por ciento entre el período de los datos provisionales de 1998 y más del 43,5 por ciento en el de 1999.

### **3. La constatación de daño grave efectuada por la USITC se ajusta plenamente a los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias**

4.228 El argumento de Corea según el cual la determinación de la USITC no se ajusta a los artículos 3 y 4 debido a "incoherencias y contradicciones fundamentales" entre los integrantes de la Comisión supone una interpretación inexacta de los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias y una exageración de cualquier divergencia existente entre los miembros de la USITC. El Acuerdo sobre Salvaguardias no exige unanimidad cuando los miembros de una Comisión u otro organismo adoptan la determinación de una autoridad competente. El dictamen de una integrante de la Comisión que no formaba parte de la autoridad competente a los efectos de la respectiva determinación carece de todo efecto probatorio y, ciertamente, no puede considerarse que dé peso a los argumentos de cualquier clase que sin eso pudiera formular Corea sobre la base de los datos del expediente.

4.229 Corea incurre en una gran exageración del grado de divergencia entre los miembros de la Comisión que constataron la existencia de daño grave y las dos integrantes que constataron una amenaza de él. El Grupo Especial no debe tomar en consideración el dictamen de una integrante de la Comisión que no forma parte de la autoridad competente a los efectos de la respectiva determinación, no sólo porque no forma parte de la determinación, sino también porque representa simplemente una apreciación distinta de las pruebas y, por lo tanto, no corresponde atribuirle eficacia probatoria.

4.230 Corea no ha acreditado *prima facie* que la determinación de la USITC sobre el daño grave haya sufrido distorsión alguna por la inclusión de datos relativos a la fabricación de productos tubulares para campos petroleros. En primer lugar, la afirmación de Corea de que la disminución de envíos de tales productos en 1998 fue mucho más aguda que la disminución de los envíos de tubos de conducción es simplemente inexacta. La disminución de los envíos de ambos tipos de tubos en 1998 fue casi idéntica. En segundo lugar, Corea presume en forma inexacta que la mayor parte de los costos unitarios medios corresponde a gastos fijos. En tercer lugar, los datos del expediente de la USITC contradicen la aseveración de Corea de que los resultados de la industria de los tubos de conducción estaban afectados por una disminución desproporcionada de la producción y venta de productos tubulares para campos petroleros a comienzos de 1999. En realidad, en ese período tanto las ventas de tubos de conducción como las de productos tubulares para campos petroleros estaban en equilibrio o en alza.

4.231 Corea no ha demostrado ninguna contradicción entre la constatación de la USITC sobre el daño grave y la definición de "daño grave" que figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias como "menoscabo general significativo". Corea afirma de manera inexacta que la rama de producción estadounidense de tubos sólo había sufrido "una coyuntura desfavorable de un año". Las pruebas del expediente que la USITC tuvo ante sí mostraban que la rama de producción de tubos sufrió un grave deterioro en 1998 y los datos provisionales de 1999. Además, este "menoscabo significativo" era generalizado y amplio.

4.232 No tiene validez alguna el argumento de Corea según el cual los resultados de la rama de producción estaban mejorando al final del período objeto de investigación. Los datos objetivos y cuantificables del expediente de la USITC mostraban un deterioro importante de la situación de la rama de producción desde 1997 hasta junio de 1999, así como en el período de los datos provisionales de 1999 comparado con el similar de 1998. No obstante ello, Corea presentó una colección de declaraciones fragmentarias, a menudo separadas de su contexto, destinadas a mostrar que la rama de producción estaba mejorando al final del período objeto de investigación, o en momentos posteriores. En comparación con los datos firmes y efectivos que muestran un menoscabo general significativo de la rama de producción, no es convincente la colección de declaraciones fragmentarias e interesadas presentada por Corea.

4.233 Además, la calificación que hace Corea de las pruebas en que se basa para sostener que la rama de producción estaba mejorando al final del período adolece de vicios. Por ejemplo, Corea ha alegado que las importaciones estaban disminuyendo al final del período investigado, cuando en realidad aumentaron en mayo y junio de 1999.

4.234 Los anuncios sobre aumentos de precio en que Corea se apoya tampoco prueban que la rama de producción hubiera dejado de estar en una situación de menoscabo general significativo, por varias razones. No existe prueba alguna en el expediente de que esas previsiones sobre aumentos de precios hechas por un reducido número de empresas de la rama de producción se cumplieran efectivamente. Por otra parte, la USITC constató razonablemente que cualquier aumento de precios de esa clase podría atribuirse con suma probabilidad a un aumento de los costos de las materias primas causado por la imposición de medidas antidumping al acero laminado en caliente.

#### **4. La constatación de la USITC sobre la relación causal se ajustó plenamente al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias**

4.235 Corea afirma de manera inexacta que no hubo coincidencia entre las tendencias de las importaciones y los indicadores de la rama de producción nacional. El Acuerdo sobre Salvaguardias no exige una coincidencia precisa y total entre las tendencias de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional. No es necesario que el aumento de las importaciones y el deterioro de la situación de la rama de producción se produzcan de modo simultáneo; en realidad, corresponde esperar cierto desfase entre la causa y el efecto.

4.236 Los esfuerzos de Corea para demostrar que no hubo coincidencia de las tendencias dependen de su criterio, orientado por los resultados que procura, consistente en dividir el año 1998 en dos períodos semestrales. Ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias obliga ni dispone que se examinen los datos sobre las importaciones y el daño por períodos semestrales, trimestrales o de cualquier otra duración. El párrafo 2 del artículo 4 dispone que la autoridad competente llegue a su determinación sobre la base de una evaluación de pruebas objetivas. El método de la USITC, de atenerse a su práctica de larga data de efectuar comparaciones anuales y de comparar los datos provisionales correspondientes años incompletos con los datos provisionales del período similar del año precedente, se ajusta a esas prescripciones de objetividad. El método que propugna Corea, con el cual la USITC tendría que evaluar las pruebas sobre la base de la comparación interesada de Corea, no cumple esos requisitos de objetividad.

4.237 La tesis de Corea significaría que las autoridades competentes, después de haber recibido y examinado los datos pertinentes, pueden apartarse de sus procedimientos habituales para llevar a cabo comparaciones influidas por prejuicios utilizando datos sobre años incompletos. Si así fuera, la USITC podría haber dividido el año 1998 con igual facilidad en períodos trimestrales. Una comparación por trimestres volvería a indicar que existe coincidencia entre la tendencia de las importaciones y el deterioro de la rama de producción. Las importaciones del tercer trimestre de 1998 fueron superiores a las de cualquier otro trimestre de todo el período de cinco años y medio acerca del cual la USITC obtuvo datos.

4.238 Corea se equivoca al afirmar que el Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a las autoridades competentes a tomar en consideración los efectos de las demás causas en forma conjunta. El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene tal prescripción, y el Órgano de Apelación así lo ha reconocido. La afirmación de Corea de que la USITC debió haber tomado en consideración todas las otras causas de daño en conjunto equivale a la insistencia del Grupo Especial del asunto *Gluten de trigo* en que el aumento de las importaciones tenía que ser susceptible de causar un daño grave "aisladamente". Éste es, esencialmente, el análisis de los Grupos Especiales que el Órgano de Apelación rechazó en sus informes sobre los asuntos *Gluten de trigo* y *Carne de cordero*.

4.239 Corea y las CE no han demostrado que las consecuencias de "otros factores" hayan roto la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave, ni que los efectos de esos "otros factores" -en la medida en que produjeron algún efecto de daño- se hayan atribuido a las importaciones.

4.240 La USITC constató en primer lugar que las importaciones eran una causa importante de daño grave. Lo hizo examinando el volumen del aumento de las importaciones (tanto en términos efectivos como en términos relativos), y la cronología de ese incremento. También tomó en consideración la parte del mercado que ocupaban las importaciones, y la información sobre los precios de los productos importados y de los tubos nacionales. Determinó que las importaciones eran una causa de disminución de los precios y llegó a la conclusión de que la baja de precios provocada por las importaciones daba lugar a pérdidas importantes en las ventas, la participación en el mercado y los ingresos para la rama de producción nacional, así como a deterioros de otros indicadores fundamentales del estado de la rama de producción, como la utilización de la capacidad y el empleo. En síntesis, la USITC constató que había una relación causal directa, es decir, "genuina y sustancial", entre el significativo aumento de las importaciones y el deterioro del estado de la rama de producción nacional.

4.241 La USITC analizó a continuación cada una de las "otras causas" de daño, tanto para evaluar su importancia como para examinar si reducía la importancia que tenía el aumento de las importaciones como causa de daño grave. Al examinar de este modo las "otras causas", la USITC se aseguró de no atribuir indebidamente a las importaciones los efectos de daño que eventualmente pudieran tener los otros factores causales. La USITC manifiesta que no estaba atribuyendo a las importaciones ningún daño causado por otros factores.

4.242 La USITC distinguió en varias formas los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones de los efectos de la menor demanda de los sectores del petróleo y el gas. En primer lugar, observó que la rama de producción nacional había actuado en el pasado con niveles de demanda inferiores sin experimentar las graves pérdidas económicas que sufrió en 1998/1999. En segundo lugar, la USITC distinguió los efectos de daño causados por el aumento de las importaciones de los efectos de la disminución de la demanda de los sectores del petróleo y el gas reconociendo que las importaciones habían desplazado en el mercado, en forma espectacular, a los proveedores nacionales. La USITC distinguió, además, los efectos del aumento de las importaciones de los efectos de la crisis del petróleo y el gas observando las disminuciones generales de precios en 1998 y los datos provisionales de 1999 incluso en calidades de tubos que no eran sensibles a la demanda de los sectores del petróleo y el gas. Por último, la USITC señaló un consenso entre los productores, los

importadores y los compradores en el sentido de que las importaciones habían desempeñado un papel de importancia en la baja de los precios de los tubos en los Estados Unidos en 1998 y los datos provisionales de 1999. Al identificar separadamente efectos de daño causados por el aumento de las importaciones que eran por completo independientes del mercado del petróleo y el gas, la USITC se aseguró de no atribuir a las importaciones el daño causado por la disminución de la demanda del petróleo y el gas.

4.243 La USITC tomó en consideración la competencia entre los productores nacionales como otro factor que podría causar daño, pero constató que, como la competencia entre productores nacionales siempre había sido un factor presente en el mercado, no explicaba la disminución súbita y aguda de los precios internos y los envíos. También observó que dos empresas habían comenzado la fabricación de tubos en 1998. Reconoció el aumento de la capacidad de producción de la industria nacional, pero constató que el aumento del período de 1994-1998 (inferior al 8 por ciento) era considerablemente inferior al aumento del consumo (de más del 22 por ciento).

4.244 La afirmación de Corea de que se acumuló "una importante capacidad ociosa" es exagerada y poco convincente. Corea concentra la atención en la capacidad ociosa registrada en el período de los datos provisionales de 1999 y sostiene que es imputable a un aumento de la capacidad de producción. En realidad, la capacidad ociosa de ese período se debió en gran medida a una fuerte caída del consumo y no a ningún aumento importante de capacidad de producción nueva. De este modo, la USITC no atribuyó indebidamente al aumento de las importaciones el daño causado por la competencia entre productores nacionales.

4.245 La USITC constató que, aunque había algunos elementos de juicio que mostraban la sustitución, por algunos productores, de la fabricación de productos tubulares para campos petroleros por la de otros tipos de tubos, no parecía que hubiesen pasado a la fabricación de tubos de conducción. Citando la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Gluten de trigo*, las CE alegan en su comunicación presentada como terceros que la USITC debió haber investigado más a fondo este factor y que podía haber evitado la atribución de sus efectos sin cuantificar sus consecuencias exactas. Las CE interpretan de modo inexacto el análisis hecho por el Órgano de Apelación en el asunto *Gluten de trigo*. El Órgano de Apelación, aunque decidió que las autoridades competentes tenían que evaluar "'otros factores' no 'planteados claramente' por las partes interesadas", también rechazó "el argumento de las Comunidades Europeas en el sentido que las autoridades competentes tienen el deber abierto e ilimitado de investigar todos los hechos disponibles que podrían ser pertinentes".

4.246 Todos los elementos de juicio que constaban en el expediente de la USITC indicaban que no se había producido una sustitución importante de fabricación de productos tubulares para campos petroleros por fabricación de tubos de conducción. Los solicitantes afirmaron en la audiencia de la USITC sobre el daño que cualquier posible desvío de la producción habría sido relativamente pequeño. Señalaron que la producción de tubos de conducción había disminuido al mismo tiempo que la de productos tubulares para campos petroleros. No había en el expediente ninguna prueba de lo contrario. El informe de la USITC muestra que la producción de tubos de conducción disminuyó considerablemente en 1998 y los datos provisionales de 1999 (en comparación con los datos provisionales de 1998), lo que hacía inverosímil que el daño grave se hubiera originado por una producción excesiva de tubos de conducción sustitutiva de la fabricación de productos tubulares para campos petroleros. En tales condiciones, la USITC evaluó este factor debidamente y explicó su razonable conclusión de que las disminuciones de la fabricación de productos tubulares para campos petroleros no habían provocado en grado sustancial el daño grave sufrido por la industria de los tubos de conducción.

4.247 La USITC también examinó alegaciones de que la disminución de las exportaciones de la rama de producción nacional era una causa de daño grave más importante que el aumento de las importaciones. Constató que, si bien ese fenómeno acentuó el daño grave causado por el aumento de las importaciones, este último era, con mucho, mayor que la disminución de las exportaciones.

En consecuencia, aunque las moderadas disminuciones de la exportación pueden haber influido en el límite de lo que los productores podían soportar, esos efectos no se atribuyeron a las importaciones porque la disminución de las exportaciones era ínfima frente al aumento de las importaciones.

4.248 Contrariamente a lo aseverado por las CE, la USITC no "atribuyó indebidamente" efectos de daño a las importaciones de productos especiales. Durante la investigación de la USITC sobre el daño, un productor alemán de tubos alegó que no existía producción nacional de tubos de inducción de alta frecuencia con diámetro superior a 6 pulgadas, ni ningún sustituto de fabricación nacional para el uso de ese producto en aplicaciones de aguas profundas, y pidió que ese tipo de tubos se excluyera del alcance de la investigación. La USITC reconoció que existían algunos indicios de preferencia de ese tipo de tubos por los clientes, pero no consideró convincentes las pruebas de que se tratara de un producto lo bastante diferente del producto nacional para justificar su exclusión del producto similar de fabricación nacional.

4.249 Una vez que la USITC determinó debidamente que los tubos de inducción de alta frecuencia formaban parte del producto nacional similar, era razonable que esos tubos se incluyeran en las importaciones tenidas en cuenta por la USITC en su análisis de los efectos del aumento de las importaciones sobre la situación de la rama de producción nacional. Además, debe observarse que, aunque la USITC hubiera excluido de su análisis ese tipo de tubos, en nada habría cambiado en última instancia la conclusión sobre los efectos del aumento de las importaciones sobre la rama de producción estadounidense. Las importaciones procedentes de Alemania no representaban una proporción significativa del total de las importaciones, y no existen indicios de que la totalidad, ni tampoco la mayor parte, de las importaciones provenientes de Alemania consistiera en tubos de inducción de alta frecuencia.

**5. Los Estados Unidos aplicaron la medida de salvaguardia en condiciones que estaban en conformidad con los artículos 5 y 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos I, XIII y XIX**

- a) Un contingente arancelario no es una restricción cuantitativa ni un contingente en el sentido del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos XI y XIII

4.250 Toda la doctrina común sobre la materia apoya la conclusión de que los contingentes arancelarios no son restricciones cuantitativas ni contingentes. El texto del artículo XI hace forzosa esta conclusión. Si los contingentes arancelarios fuesen restricciones cuantitativas o contingentes, estarían prohibidos. Es evidente que no lo están. Muchos Miembros -entre ellos Corea- aplican contingentes arancelarios. La aplicación de contingentes arancelarios fue para muchos Miembros la base mediante la cual se cumplió el compromiso del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, de convertir las restricciones cuantitativas en "derechos de aduana propiamente dichos". Además, el párrafo 5 del artículo XIII, que especifica que las disciplinas de ese artículo relativas a las restricciones cuantitativas y los contingentes se aplican a los contingentes arancelarios, no tendría sentido si los contingentes arancelarios, por su propia naturaleza, fuesen restricciones cuantitativas o contingentes.

4.251 A igual conclusión se llega respecto del artículo 5. Ninguna parte de esa disposición da a sus términos un significado diferente del que tienen en otros lugares del Acuerdo sobre la OMC. En realidad, su párrafo 2 a) reproduce el texto del párrafo 2 d) del artículo XIII, lo que indica que los términos tienen el mismo significado al emplearse en uno y otro artículo.

- b) La medida de salvaguardia referente a los tubos se ajustó a todas las prescripciones del artículo 5

4.252 Con arreglo al párrafo 1 del artículo 5, un Miembro sólo puede aplicar medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

El Órgano de Apelación ha interpretado este texto en el sentido de que las medidas de salvaguardia deben "guardar proporción" con los objetivos del párrafo 1 del artículo 5. Esos objetivos se refieren, ambos, a la situación de la rama de producción nacional, puesto que la naturaleza y la magnitud del daño grave habrán de determinar tanto la necesidad del reajuste como la medida en que es necesario aplicar una medida de salvaguardia. En síntesis, la situación de la rama de producción nacional constituye el elemento de referencia para la aplicación de cualquier medida de salvaguardia.

4.253 Este criterio se aplica con independencia de que las autoridades competentes califiquen la situación de la rama de producción nacional como sujeta a daño grave o amenazada de él. Los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4, que las autoridades competentes toman en consideración para evaluar la situación de la rama de producción nacional, son los mismos en el caso del daño grave y de la amenaza de daño grave. Como esos factores determinan la situación de la rama de producción, lo que a su vez sirve de referencia para la aplicación de la medida de salvaguardia, esta última no depende de que el daño grave exista actualmente o constituya una amenaza.

4.254 Por lo tanto, para asegurar que una medida de salvaguardia cumpla las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5, el Miembro debe examinar la determinación de las autoridades competentes acerca del daño grave, los planes y esfuerzos de la rama de producción para el reajuste ante la competencia de las importaciones, y los demás factores que considere pertinentes.<sup>13</sup>

4.255 El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ningún requisito de que el Miembro explique o "justifique" la aplicación de una medida de salvaguardia en el momento de su aplicación, salvo en el caso de una restricción cuantitativa indicada en la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5.<sup>14</sup> Como la medida de salvaguardia de los Estados Unidos no adoptó esa forma, los Estados Unidos no tenían obligación alguna de justificar la medida. Por el contrario, recae en Corea la carga de probar que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos *no se aplicó* sólo "en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Corea no ha hecho tal cosa en ningún sentido.

4.256 Sin embargo, si el Grupo Especial hubiera de examinar si la medida de salvaguardia referente a los tubos se ajustó o no a las prescripciones del artículo 5, las consideraciones antes expuestas sugieren un estudio en varias etapas según los lineamientos siguientes:

- 1) un examen de las pruebas de daño grave o amenaza de daño grave determinadas por las autoridades competentes;
- 2) un examen de la naturaleza de la medida de salvaguardia, incluyendo los productos que abarca, su forma, su duración y su nivel;
- 3) un análisis de la forma en que la aplicación de la medida se dirige al daño grave o la amenaza de daño grave que han determinado las autoridades competentes; y
- 4) a la luz de las tres primeras etapas, una evaluación de si la aplicación de la medida, en su totalidad, va o no más allá de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

4.257 El análisis de los Estados Unidos mostró que el arancel del 19 por ciento daría lugar, a lo sumo, a un aumento de entre 62 y 64 dólares por tonelada corta en el valor unitario medio de los tubos importados. Si los productores nacionales aumentaban sus precios en igual cantidad, el margen de sus

---

<sup>13</sup> En el párrafo 10 de la respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial se indican los factores considerados por el Presidente.

<sup>14</sup> *Corea - Productos lácteos (Órgano de Apelación)*, párrafo 100.



beneficios de explotación tendría un incremento de entre 15 y 17 dólares por tonelada corta, por término medio, para una proporción de ingresos de explotación del 3 a 4 por ciento.<sup>15</sup> Esto representaría entre el 3 y el 4 por ciento de los ingresos totales, un nivel más cercano, aunque no igual, al de los años de rentabilidad de la producción que precedieron al aumento súbito de las importaciones.<sup>16</sup> Sin embargo, esta hipótesis dejaría inalterada la participación de los productores nacionales en el mercado, aspecto importante del daño grave. Por otra parte, es dudoso que los productores de los Estados Unidos *pudieran* aumentar sus precios en esa medida. De este modo, no es posible afirmar que los Estados Unidos aplicaron la medida de salvaguardia referente a los tubos más allá de la medida necesaria, ya que por sí sola no era probable que pudiera contrarrestar los efectos del aumento de las importaciones en los volúmenes y los precios.

- c) Las obligaciones del artículo XIII sobre las restricciones cuantitativas no se aplican a los contingentes arancelarios impuestos como medidas de salvaguardia

4.258 En comunicaciones anteriores, los Estados Unidos demostraron que, con arreglo a las reglas consuetudinarias de interpretación de los tratados, no es posible interpretar el artículo XIII como aplicable a las medidas de salvaguardia adoptadas con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX. Corea ha alegado que esta interpretación deja el artículo XIII privado de su "plena eficacia". Sin embargo, Corea omite reconocer que son las reglas consuetudinarias de interpretación de los tratados, que apoyan la interpretación de los Estados Unidos, las que determinan la "plena eficacia" de cualquier tratado. Como han explicado los Estados Unidos, son precisamente esas reglas las que imponen la conclusión de que las medidas de salvaguardia adoptadas con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX no necesitan cumplir los requisitos del artículo XIII.

4.259 Por último, Corea alega que, si el artículo XIII no se aplica a las medidas de salvaguardia, "los contingentes arancelarios habrían escapado al control multilateral". Esto es totalmente inexacto. La condición previa de que las autoridades competentes realicen ante todo una determinación de existencia o amenaza de daño grave determina una importante limitación a la posibilidad de aplicar medidas de salvaguardia en forma de contingentes arancelarios. Además, la primera frase y la última del párrafo 1 del artículo 5 se aplican a las medidas arancelarias en forma de contingentes arancelarios, al igual que los artículos 7, 8, 9, 11 y 12.

- d) Ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias altera la facultad de las partes en zonas de libre comercio, con arreglo al artículo XXIV, de excluirse recíprocamente de la aplicación de medidas de salvaguardia

4.260 El artículo XXIV permite que las partes en zonas de libre comercio decidan si excluyen o no a las demás partes de las medidas de salvaguardia durante toda su duración, o parte de ella. Con arreglo al párrafo 8 de ese artículo, las zonas de libre comercio deben eliminar las reglamentaciones comerciales restrictivas -como las medidas de salvaguardia- respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre las partes. En consecuencia, el conjunto de medidas de liberalización del comercio que acompaña la formación de una zona de libre comercio no necesita eliminar todos los derechos de aduana y reglamentaciones comerciales restrictivas. Si las partes en la zona de libre comercio, a pesar de mantener algunos derechos de aduana y reglamentaciones comerciales restrictivas, pueden alcanzar sin embargo el umbral establecido por el párrafo 8 del artículo XXIV (abarcando "lo esencial de los intercambios comerciales"), pueden mantener esas reglamentaciones. Si la eliminación de las demás reglamentaciones restrictivas abarca lo esencial de los intercambios comerciales, las partes *pueden* también eliminar las medidas de salvaguardia.

---

<sup>15</sup> Informe de la USITC, página II-28, cuadro 10.

<sup>16</sup> Informe de la USITC, página II-27, cuadro 9.

4.261 El artículo 802 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ("TLCAN") obliga a las partes a eximirse recíprocamente respecto de las medidas de salvaguardia en determinadas condiciones. El Grupo Especial ha preguntado si se habría impedido la formación del TLCAN en caso de que las partes en él no hubieran estado autorizadas a introducir esta exención respecto de las salvaguardias. Relacionó esa pregunta con la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Turquía - Textiles* según la cual "el artículo XXIV sólo puede justificar la adopción de una medida incompatible con otras disposiciones del GATT ... a condición de que de no autorizarse la introducción de la medida se impediría el establecimiento de la unión aduanera".<sup>17</sup>

4.262 Pero el razonamiento del asunto *Turquía - Textiles* se aplicaba a una medida que afectaba al comercio *exterior* con países no miembros de la unión aduanera. Por lo tanto, no se aplica a la exención respecto de la salvaguardia que afecta al comercio *interno* entre las partes del TLCAN y que integraba el conjunto de medidas de liberalización del comercio que creó la zona de libre comercio.

4.263 De cualquier modo, el razonamiento del asunto *Turquía - Textiles* demuestra que el artículo XXIV desmiente las alegaciones de Corea en el sentido de que la exención respecto de las salvaguardias establecida en el TLCAN era incompatible con los artículos I, XIII, y XIX. El cumplimiento del párrafo 8 b) del artículo XXIV está determinado por referencia a todo el conjunto de los derechos de aduana y las reglamentaciones comerciales restrictivas que se eliminan. La exención respecto de las salvaguardias formaba parte de ese conjunto acordado para la formación del TLCAN. Si se interpretase el GATT de 1994 en el sentido de que prohíbe a las partes en el TLCAN aceptar esa obligación, impediría la adopción del conjunto de medidas de liberalización necesario para constituir una zona de libre comercio. De este modo, por aplicación del artículo XXIV, la exención respecto de las salvaguardias no es incompatible con los artículos I, XIII y XIX.

G. SEGUNDA DECLARACIÓN ORAL DE COREA

4.264 La segunda declaración oral de Corea, en su propio resumen, es la que sigue.

**1. Introducción**

a) Precedentes del Órgano de Apelación

4.265 El Órgano de Apelación, en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, reafirmó el principio primordial de que las medidas de salvaguardia son de carácter extraordinario y de que el cumplimiento estricto de todos y cada uno de los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias es fundamental. Concretamente, el Órgano de Apelación reafirmó el criterio muy exigente impuesto por el Acuerdo sobre Salvaguardias respecto del daño. Ratificó también la importancia de un análisis cabal y completo de todos los demás factores, así como la importancia de una explicación razonada y adecuada, para asegurar que el daño grave atribuido a las importaciones hubiera sido causado efectivamente por ellas.

4.266 La posición de los Estados Unidos respecto de la mayoría de las cuestiones planteadas por Corea en estos procedimientos es exactamente la contraria de la jurisprudencia establecida por el Órgano de Apelación. Los Estados Unidos procuran limitar el examen del Grupo Especial y acentuar la discrecionalidad de los Miembros en la aplicación de las salvaguardias. Si el Grupo Especial no aborda la cuestión de la medida, quedará confirmada la posición de los Estados Unidos.

---

<sup>17</sup> *Turquía - Restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido*, WT/DS34/AB/R, párrafos 46 y 47, informe adoptado el 22 de octubre de 1999 ("*Turquía - Textiles (Órgano de Apelación)*").

- b) Objeción general a la omisión de los Estados Unidos en cuanto a tratar en su segunda comunicación escrita el tema de las importaciones objeto de la medida

4.267 Los Estados Unidos siguen apoyándose en los datos públicos sobre las importaciones para muchos de sus argumentos, a pesar de que tales datos: 1) no concuerdan en este caso con el producto similar; y 2) durante el período objeto de investigación las tendencias de los datos públicos no siguieron con exactitud las tendencias de los datos confidenciales. Todos los argumentos basados en tales datos deben ser rechazados por este Grupo Especial por no ser representativos del producto similar.

- c) Carga de la prueba

4.268 La omisión de las autoridades competentes de llevar a cabo una investigación completa y publicar una decisión sobre todas las cuestiones pertinentes, con infracción de lo que disponen el párrafo 1 del artículo 3 y los párrafos 2 b) y 2 c) del artículo 4, no puede convertirse en fundamento para que el Miembro en infracción alegue que la parte reclamante no tiene pruebas suficientes en el expediente respecto de las alegaciones y argumentos jurídicos que ha formulado ante el Grupo Especial. El Órgano de Apelación desestimó acertadamente, en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, los argumentos de esta clase esgrimidos por los Estados Unidos en nombre de la "carga de la prueba".

## **2. La medida de salvaguardia**

- a) La medida de salvaguardia no fue impuesta solamente "en la medida necesaria"

- i) *La justificación de la medida por los Estados Unidos debió figurar en las constataciones y conclusiones que requiere el párrafo 1 del artículo 3*

4.269 Aunque los Estados Unidos parecen ofrecer ahora su nueva teoría "*a posteriori*" sobre las razones por las que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos se impuso "sólo en la medida necesaria", el Órgano de Apelación confirmó en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero* que tal explicación debió haberse dado antes de imponer la medida. Así, en el caso de una restricción cuantitativa adoptada como medida de salvaguardia, que redujo las importaciones por debajo del nivel de los tres últimos años representativos, las autoridades debían justificar la necesidad del nivel de la medida conforme a los requisitos del párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 3, en cuanto ello constituye una "cuestión pertinente" que debía ser tratada.

- ii) *Debe rechazarse el más novedoso de los razonamientos a posteriori presentados por los Estados Unidos*

4.270 La explicación *a posteriori* más novedosa de la medida de los Estados Unidos, según la cual un aumento de aranceles del 19 por ciento, si se tradujera totalmente en aumentos del precio unitario medio de los tubos, provocaría un aumento de los beneficios de explotación cercano pero no igual a los niveles que alcanzaron esos beneficios antes del aumento súbito de las importaciones, no tiene más validez que las explicaciones que la precedieron. Esta justificación *a posteriori* desconoce las mejoras de la ventaja de explotación de la empresa derivadas de la combinación del aumento de los precios y el volumen y la mejor situación de la demanda. Además, los Estados Unidos desconocen el hecho de que prácticamente no entraron productos importados con el arancel del 19 por ciento durante el primer año del contingente arancelario (entraron 14.000 toneladas). Al no existir ningún análisis económico razonado y adecuado, los Estados Unidos no pueden hacer afirmación alguna sobre los efectos estimados de la medida que adoptaron, ni sobre su alcance menor o mayor que el necesario.

- b) La medida de salvaguardia no apuntó únicamente al daño grave causado por las importaciones

4.271 El Acuerdo sobre Salvaguardias exige que las medidas de salvaguardia se limiten a hacer frente a los efectos de daño causados por las importaciones. En la interpretación corriente del texto de los tratados, la expresión "daño grave" del artículo 4 y el "daño grave" del artículo 5 no pueden significar dos cosas diferentes. Los Estados Unidos no han presentado prueba alguna de que la medida sólo estuviese destinada a hacer frente a los efectos de daño causados por las importaciones.

- c) La exención de los proveedores integrantes del TLCAN era improcedente

- i) *La nota 1 de pie de página no se aplica a la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos*

4.272 La nota 1 de pie de página del párrafo 1 del artículo 2 no se aplica a la medida de salvaguardia de los Estados Unidos porque los Estados Unidos no están actuando como una unión aduanera, sino simplemente en su carácter de Estado miembro de una zona de libre comercio que aplica medidas de salvaguardia nacionales. En ausencia de la nota 1 de pie de página, el párrafo 2 del artículo 2 exige el régimen NMF, y el artículo XXIV no establece ninguna excepción que permita la infracción del Acuerdo sobre Salvaguardias.

- ii) *El artículo XXIV no establece ninguna excepción que justifique la violación del párrafo 2 del artículo 2 por los Estados Unidos*

4.273 Como resolvió el Órgano de Apelación en el asunto *Turquía - Textiles*, la excepción del artículo XXIV sólo puede invocarse cuando el Miembro se ajusta tanto a la definición de una zona de libre comercio como a los criterios económicos que exige el artículo XXIV. Como el TLCAN sería una zona de libre comercio aun cuando se aplicasen salvaguardias en determinados casos, o incluso en todos los casos, la eliminación de las medidas de salvaguardia no era un requisito necesario para la formación del TLCAN como zona de libre comercio. Por otra parte, el criterio económico, en este caso, muestra que la exención de los miembros del TLCAN respecto de las medidas de salvaguardia da lugar a una reglamentación comercial más restrictiva para los países no miembros.

4.274 Por último, la tentativa de los Estados Unidos de eludir el examen de sus actos por el Grupo Especial por la vía de subsumir la exención del TLCAN aplicada en este caso en las obligaciones generales del TLCAN debe rechazarse porque las dos condiciones que con arreglo al artículo XXIV deben cumplirse tienen que ser objeto de examen respecto de la medida concreta en cuestión y no de todo el Acuerdo. Los Estados Unidos no han presentado ninguna prueba, ni siquiera ningún argumento, en el sentido de que el TLCAN no hubiera podido concertarse si los Estados Unidos aplicasen a México y el Canadá la medida referente a los tubos.

### **3. La investigación de la USITC sobre el daño grave**

- a) La investigación y el análisis de la USITC no cumplieron las obligaciones del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 4

4.275 La USITC no cumplió las obligaciones del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 4 porque no concilió las constataciones concretas de la USITC en que hubo contradicciones entre los miembros de la Comisión, ni trató las cuestiones planteadas por las partes en los procedimientos seguidos ante ella.

- b) No se demostró ningún aumento de las importaciones

- i) *Las importaciones disminuyeron*

4.276 La exigencia de un aumento de las importaciones es incuestionable y obliga a las autoridades a examinar el último año del período, ya que el Acuerdo sobre Salvaguardias habla de que "las importaciones ... han aumentado" [en inglés: "*is being imported*", en tiempo presente], y el Órgano de Apelación ha prohibido el uso de cualquier período de varios años. Por otra parte, en lo que respecta al "contexto", la tendencia de las importaciones siguió la evolución de la demanda del sector del petróleo y el gas y de las actividades de perforación. De este modo, las importaciones comenzaron su disminución al mismo tiempo que los factores de la rama de producción nacional y habrían de seguir disminuyendo hasta la recuperación de las actividades de perforación.

ii) *La USITC no examinó adecuadamente, en su investigación y determinación, estas importantes disminuciones de la importación*

4.277 La omisión de los Estados Unidos de examinar la tendencia de las importaciones a la disminución a fines de 1998 y comienzos de 1999 viola las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4. La práctica interna de los Estados Unidos no puede justificar el incumplimiento de obligaciones impuestas por un tratado.

c) No existió daño grave en la rama de producción de tubos de conducción

i) *Los dictámenes de otros miembros de la Comisión ofrecen otras posibles explicaciones plausibles de los datos*

4.278 Las observaciones hechas en los dictámenes discordes o separados que se emitieron en las autoridades competentes son de suma pertinencia y deben ser examinadas por el Grupo Especial porque ponen en tela de juicio las "explicaciones razonadas y adecuadas" de las autoridades y ofrecen otra interpretación de los datos del expediente. Los problemas planteados por las discrepancias de los miembros de la USITC sobre ciertas cuestiones fundamentales en sus decisiones son importantes y no pueden resolverse con meras observaciones que, en lo fundamental, no constituyen más que una enumeración de los factores pertinentes.

ii) *Algunos de los datos en que se apoyaron la mayoría de la USITC y los dictámenes separados estaban viciados irremediablemente*

4.279 Contrariamente a la calificación que hacen los Estados Unidos de Corea - prueba documental 48C al considerarla fruto de una manipulación, esa prueba documental demuestra correctamente que cualquier imputación de costos basada en el valor de las ventas de tubos de conducción en relación con el total de los envíos internos está distorsionada porque en los meses comprendidos entre 1998 y 1999 los productos tubulares para campos petroleros tuvieron una disminución más aguda que los tubos de conducción. La referencia de la USITC a la "ventaja colectiva de explotación" ha confirmado esta conclusión.

4.280 Como observó el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, constituiría una infracción que una medida de salvaguardia se impusiera sobre la base de datos provenientes de productores nacionales de productos no similares y directamente competidores de los importados en mayor cantidad. La USITC no aisló suficientemente los efectos de estas disminuciones de los productos tubulares para campos petroleros, así como los datos financieros correspondientes a *Lone Star* y *Geneva Steel*, del conjunto de los datos antes de evaluar el daño causado a la rama de producción de tubos de conducción.

iii) *La rama de producción había tenido una coyuntura desfavorable de un año y ya se estaba recuperando*

4.281 Tanto las "constataciones" de la mayoría de la USITC como el dictamen separado de amenaza de daño se basaron en la premisa de un análisis de la coyuntura desfavorable de la rama de producción

nacional a partir del segundo semestre de 1998. En ese contexto, una declinación de un año y una recuperación subsiguiente son pruebas significativas de que la rama de producción no sufría un daño grave, puesto que tiene que encontrarse en situación de daño grave cuando se adopta la decisión de las autoridades conforme al artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4. Además, la coyuntura desfavorable de un año de duración en la rama de producción tenía que verse en el contexto del auge sin precedentes de 1997. Por otra parte, se trata de una rama de producción acostumbrada a tales amplias oscilaciones de la rentabilidad y que comprendía que su recuperación vendría junto con la de los precios del petróleo y el gas. En realidad, la situación de la rama de producción nacional estaba mejorando debido a la mejora de los precios del petróleo y el gas desde comienzos de 1999, como se reconoció en el informe de la USITC.

4.282 Por añadidura, la rama de producción estadounidense siguió invirtiendo porque desde el punto de vista económico era lógico hacer planes para la recuperación del mercado. No obstante, los Estados Unidos argumentan en contra de la importancia del aumento de los desembolsos de capital fundándose en que esas decisiones eran anteriores a las dificultades de la rama de producción. Sin contar con los datos confidenciales del conjunto de la rama de producción, el Grupo Especial no puede llegar a la conclusión de que la USITC evaluó suficientemente el conjunto de la rama de producción, ni de que la experiencia de los dos productores escogidos por los solicitantes fuera representativa de ese conjunto.

4.283 Por otra parte, los anuncios sobre aumentos de precios hechos por destacados productores estadounidenses indicaban su evaluación del futuro del mercado en el momento en que la USITC tomó su decisión. Los argumentos de los Estados Unidos sobre las cuestiones relativas a la pertinencia de los aumentos de precios son razonamientos *a posteriori* que no se encuentran en las determinaciones de la USITC. En suma, el análisis de la USITC sobre los factores de daño no ofreció una explicación razonada y adecuada de la forma en que el conjunto de los hechos daba respaldo a la determinación de la USITC sobre el daño grave.

d) La decisión de los Estados Unidos sobre la relación causal no analizó debidamente los efectos de las importaciones ni tampoco aisló en forma suficiente los efectos de otros factores

i) *No existió coincidencia de las tendencias*

4.284 La decisión de los Estados Unidos sobre la relación causal está viciada porque desconoce contradicciones muy importantes entre las tendencias de las importaciones y la situación de la rama de producción estadounidense cuando se evalúan los datos semestrales de 1998 y 1999.

ii) *La USITC no analizó debidamente los efectos de las importaciones*

4.285 Los supuestos adoptados por los Estados Unidos sobre los efectos de las importaciones eran inexactos: 1) el aumento porcentual de las importaciones no fue "significativamente diferente" entre 1997 y 1998 en comparación con 1996 y 1997; y 2) la baja de los precios no fue causada por las importaciones.

iii) *El análisis de la USITC acerca de "otros factores" causantes de daño fue inadecuado*

4.286 En lugar de evaluar la naturaleza y el alcance de los efectos de daño de todos los demás factores, separando los efectos de daño de esos otros factores conforme al párrafo 2 b) del artículo 4, la USITC simplemente comparó los efectos de daño de cada uno de los factores, individualmente, para determinar que no eran más importantes que los efectos del aumento de las importaciones.

4.287 La USITC tampoco investigó adecuadamente los otros factores de daño, en violación de lo dispuesto en los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4. Como advirtió el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, las autoridades competentes tienen un deber independiente

de investigación y no pueden "mantenerse pasivas ante las posibles limitaciones de las pruebas presentadas y las opiniones expresadas por las partes interesadas". A pesar de que se habían señalado a la USITC desde el comienzo de los procedimientos cuestiones tales como la sustitución de la fabricación nacional de productos tubulares para campos petroleros por la fabricación de tubos de conducción, los efectos de los tubos con doble estampado y el aumento de la competencia entre los productores nacionales, la Comisión no investigó tales factores.

4.288 Por último, los Estados Unidos deberían haber analizado cumulativamente todos los otros factores de daño para determinar si la suma de todos los factores que individualmente causaban algún daño no explicaba en conjunto la totalidad de él, demostrando de ese modo que el aumento de las importaciones no tenía una relación sustancial y genuina con el daño grave. Los Estados Unidos no pueden sostener ahora que no es preciso evaluar "todos los otros factores en conjunto" cuando ya han afirmado ante este Grupo Especial -en forma inexacta- que en efecto habían llevado a cabo precisamente un análisis de esa clase.

#### H. SEGUNDA DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

4.289 La segunda declaración oral de los Estados Unidos, en su propio resumen, es la que sigue.

##### 1. La carga de la prueba y la norma de examen

4.290 Está fuera de discusión que, en una diferencia dilucidada en la OMC, la carga de la prueba recae en la parte reclamante. Esa carga forma parte de la presunción de que los Miembros actúan de buena fe en el cumplimiento de sus obligaciones con arreglo al Acuerdo sobre la OMC. Contrariamente a los argumentos de Corea, los actos de la parte demandada no reducen esa exigencia.

4.291 Tampoco ofrece dudas la norma de examen. El artículo 11 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* ("ESD") comprende todas las obligaciones correspondientes al Acuerdo sobre la OMC y exige una evaluación objetiva del asunto sometido al grupo especial. En el asunto *Carne de cordero* el Órgano de Apelación enunció un criterio jurídico para la aplicación de esa norma a las obligaciones del artículo 4. Conforme a sus propios términos, este criterio sólo se aplica al artículo 4 y no a otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, como su artículo 5. Cualquier aplicación del artículo 11 del ESD a reclamaciones correspondientes al artículo 5 debe desarrollarse conforme a las disposiciones de ese artículo.

##### 2. El aumento de las importaciones

4.292 No puede caber duda de que en esta investigación se cumplió el requisito del aumento de las importaciones. En los dos últimos años completos del período objeto de investigación las importaciones casi se triplicaron. Corea alega erróneamente que el Órgano de Apelación, en el asunto *Argentina - Calzado*, estableció un criterio jurídico por el que el examen de los datos relativos a las importaciones debe limitarse a los últimos 12 meses del período objeto de investigación. En realidad, las decisiones del Órgano de Apelación en los asuntos *Argentina - Calzado* y *Estados Unidos - Carne de cordero* ponen de manifiesto que no existe tal regla.

4.293 Corea pretende justificar el haberse basado en una comparación de los últimos seis meses de 1998 con los seis primeros de 1999 alegando que "la propia USITC examinó el año 1998 como formado por dos períodos semestrales con tendencias muy propias a los efectos de su decisión sobre el daño". La forma en que Corea presenta el análisis de la USITC es simplemente inexacta. El hecho de que la USITC reunió y examinó datos sobre la base de años completos y períodos comparables correspondientes a datos provisionales -y no sobre el primero y el segundo semestre de 1998- surge con claridad del examen del análisis de los factores de daño grave que figuran en el informe de la USITC y prácticamente de todos los cuadros con datos numéricos que figuran en todo el informe. La USITC actuó en conformidad con la prescripción de "objetividad" del párrafo 2 del artículo 4 del

Acuerdo sobre Salvaguardias evaluando los datos de este caso en la misma forma neutral e imparcial con que lleva a cabo todas sus investigaciones sobre medidas de salvaguardia.

4.294 Aunque el Acuerdo sobre Salvaguardias exigiera que el análisis de las importaciones se limite a los 12 últimos meses del período investigado -cosa que claramente no ocurre- la teoría de Corea según la cual las importaciones disminuyeron no se sostendría. Hubo un fuerte aumento de las importaciones en mayo y junio de 1999.

### **3. El daño grave**

4.295 El dictamen de la integrante de la USITC, Sra. Crawford, no forma parte de la determinación de la USITC. El Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que las autoridades competentes respondan a las opiniones de uno de sus integrantes que no forma parte de las autoridades competentes a los efectos de la determinación sobre el daño grave.

4.296 La afirmación de Corea de que la decisión de *Geneva* de cerrar un horno de fundición se debió exclusivamente a la situación de los mercados del acero laminado en caliente y en chapas, y no tuvo nada que ver con la situación de los tubos de conducción, se contradice claramente con las pruebas que constan en el expediente, conforme a las cuales *Geneva* perdió la mitad de su volumen de producción de tubos de conducción y la fabricación de esos productos era esencial para el funcionamiento del segundo horno de fundición.

4.297 Corea apoya toda su argumentación relativa a *Lone Star* en un supuesto infundado según el cual *Lone Star* "imputó indebidamente" una parte de sus gastos de venta, administrativos y de carácter general a las operaciones sobre tubos de conducción. No existe prueba alguna que apoye esta premisa. Los especialistas en contabilidad de la USITC realizaron una comprobación de los datos de *Lone Star*, que incluyó la imputación parcial de los gastos de venta, administrativos y de carácter general a operaciones con tubos de conducción.

4.298 Los Estados Unidos han demostrado que la teoría de Corea, según la cual los resultados económicos de la rama de producción de tubos de conducción se vieron afectados por la disminución de la fabricación de productos tubulares para campos petroleros, es insostenible. La afirmación de Corea de que la disminución de los envíos de tales productos en 1998 fue mucho más aguda que la de tubos de conducción es simplemente inexacta. Además, los Estados Unidos han demostrado que los efectos que ello podría haber tenido en los costos unitarios medios de los tubos de conducción habrían sido intrascendentes porque la mayor parte de los costos unitarios medios correspondía a gastos variables. Los Estados Unidos señalan que Corea sigue modificando la época en que habría tenido lugar este supuesto efecto de la disminución de las ventas de productos tubulares para campos petroleros.

4.299 Ninguno de los argumentos de Corea sobre una supuesta mejora de la situación económica al final del período investigado quita eficacia a las pruebas contundentes que muestran un menoscabo general significativo de la industria estadounidense de los tubos de conducción en 1998 y los datos provisionales de 1999. La USITC reconoció que los proyectos sobre inversión de capital tienen, en este sector, un período de ejecución prolongado. Las decisiones adoptadas por dos empresas, de comenzar la fabricación de tubos de conducción, probablemente se tomaron años antes del cambio desfavorable de la coyuntura de 1998 y los datos provisionales de 1999. Tampoco las manifestaciones hechas por algunos miembros de la USITC en sus dictámenes sobre medidas correctivas alteran la constatación sobre el daño grave. Esos miembros de la Comisión no hicieron más que señalar, al redactar esos dictámenes en diciembre de 1999, que los precios del petróleo y el gas habían aumentado desde comienzos de 1999. Los anuncios hechos por tres productores acerca del propósito de aumentar los precios tienen escaso valor probatorio. Como dijeron expresamente dos de los tres productores en sus anuncios sobre aumentos de precios, esos aumentos se debían al mayor costo de las materias primas.



#### 4. Relación causal

4.300 Los esfuerzos de Corea por desacreditar las pruebas de los efectos negativos de las importaciones sobre el precio no resultan convincentes. Corea no está en lo cierto al alegar que los valores unitarios medios de los productos importados en que se basó la USITC eran inexactos porque se apoyan en "datos públicos". El argumento de Corea de que los datos trimestrales sobre los precios no demuestran que las importaciones "impulsaron los precios a la baja" en el segundo semestre de 1998 y el primero de 1999 es irrelevante porque la USITC no formuló ninguna constatación de que "las importaciones impulsaron los precios a la baja" sólo en ese período. Las respuestas de los participantes en la rama de producción al cuestionario indicaban que las importaciones habían desempeñado un papel "muy importante" o "importante" como causa de las bajas de precios. No tiene apoyo alguno la sugerencia que hace Corea en el sentido de que no son objetivas las observaciones de las personas que tienen un conocimiento directo de la rama de producción.

4.301 Corea alega que el "único" modo de asegurar que no se atribuya el daño causado por otros factores consiste en considerar todos los otros factores "*cumulativamente*". El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene absolutamente ninguna prescripción en ese sentido. El informe del Órgano de Apelación en el asunto *Carne de cordero* contradice el argumento de Corea según el cual el Acuerdo sobre Salvaguardias exige un análisis sobre la relación causal en forma *cumulativa*. En ese informe el Órgano de Apelación aceptó la determinación por separado de los factores causales, hecha por la USITC, pero sugirió que para cumplir los requisitos del párrafo 2 b) del artículo 4 la USITC debió haber explicado la naturaleza de los efectos de daño de cada uno de esos otros factores.

4.302 Corea tampoco está en lo cierto al afirmar que el Acuerdo requiere una constatación de que la rama de producción nacional habría sufrido daño grave aun sin la crisis del petróleo y el gas. En el asunto *Gluten de trigo* el Órgano de Apelación declaró que, conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias, las autoridades deben determinar si el aumento de las importaciones causa o no un daño grave, no aisladamente, sino junto con los demás factores pertinentes. En su informe sobre el asunto *Carne de cordero* el Órgano de Apelación volvió a confirmar que el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere que el aumento de las importaciones sea susceptible de causar un daño grave "aisladamente", "por sí solo" o "en sí mismo". Lo que contempla el Acuerdo es que otros factores pueden contribuir al mismo tiempo a la situación de la rama de producción nacional. Cuando existen varios factores causales, el Acuerdo, conforme a la interpretación del Órgano de Apelación, obliga a las autoridades competentes a determinar y distinguir los efectos de los distintos factores causales mediante cualquier método razonable por el que opte el Miembro respectivo.

4.303 Distinguir los efectos de los distintos factores causales no es lo mismo que constatar que las importaciones, en sí mismas, habrían causado un daño grave independientemente de la presencia de otras causas. La cuestión, para las autoridades competentes, no consiste en determinar si el aumento de las importaciones habría causado o no un daño grave sin la presencia de los demás factores, sino en determinar si existe o no una relación causal "sustancial y genuina" entre el aumento de las importaciones y el daño grave que se produce como consecuencia de la entrada de esos productos importados en el mercado, tal como existe.

4.304 Al estudiar si cada una de las otras presuntas causas era o no una causa de daño mayor para la rama de producción nacional de tubos de conducción que el aumento de las importaciones, la USITC efectuó el tipo de análisis indicado por el Órgano de Apelación en el asunto *Carne de cordero*, asegurando con ello que existía una "*relación genuina y sustancial de causa y efecto*" entre el aumento de las importaciones y el daño grave. La USITC explicó los efectos de daño de todos los demás factores causales.

4.305 La USITC determinó que había principalmente dos circunstancias que eran responsables del deterioro de la rama de producción nacional: el aumento de las importaciones y la baja de los precios

del petróleo y el gas natural. La USITC determinó cuidadosamente, distinguió y explicó los efectos de cada una de esas dos causas. Tras distinguir los efectos de la disminución de la demanda del sector del petróleo y el gas de los efectos del aumento de las importaciones y examinar a continuación los efectos de esas dos causas principales, la USITC constató que el aumento de las importaciones era la causa principal del deterioro de la situación de la rama de producción nacional. La USITC examinó también, a continuación, las causas menores de daño y constató que cualquier efecto de daño causado por esos otros factores era demasiado reducido para explicar los efectos de daño atribuidos al aumento de las importaciones, o bien que esas otras causas eran de tal naturaleza que habían constituido siempre un factor presente en el mercado, en circunstancias tanto favorables como desfavorables, por lo que no podían relacionarse con el deterioro atribuido al aumento de las importaciones.

**5. No existe ninguna exigencia de explicar la forma en que la aplicación de una medida de salvaguardia cumple las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5**

4.306 Corea alega que los Estados Unidos violaron el Acuerdo sobre Salvaguardias al no explicar en 2000 en qué forma cumplieron la prescripción del párrafo 1 del artículo 5, de aplicar la medida de salvaguardia referente a los tubos únicamente en la medida necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Sin embargo, el Órgano de Apelación examinó ya exactamente el mismo argumento y lo rechazó en el asunto *Corea - Productos lácteos*.<sup>18</sup>

4.307 Corea sostiene que el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, en forma independiente, obligan a los Miembros a explicar en el momento de adoptar una medida de salvaguardia de qué modo se ajusta esa medida a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5. Sin embargo, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 disponen que las *autoridades competentes* publiquen un informe sobre "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". En esas mismas disposiciones se impone a las autoridades competentes exclusivamente la obligación de la investigación y la determinación de existencia de daño grave. Ni el párrafo 1 del artículo 3 ni el párrafo 2 c) del artículo 4, ni el párrafo 1 del artículo 5, adjudican papel alguno a las autoridades competentes en la decisión acerca de si se ha de aplicar o no una medida de salvaguardia, y en qué medida. Por lo tanto, no existe fundamento para llegar a la conclusión de que el informe debe explicar la forma en que la medida se ajusta a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5.

4.308 El argumento de Corea también es contrario al marco general establecido por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Conforme al párrafo 1 del artículo 2, los Miembros sólo pueden aplicar medidas de salvaguardia después de la determinación de existencia de daño grave. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 a) del artículo 4, las autoridades competentes sólo efectúan esa determinación después de llevar a cabo una investigación. También están encargadas de publicar un informe que contenga "las constataciones y conclusiones a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" y "un análisis detallado del caso objeto de investigación". El artículo 5 determina que la situación de la rama de producción nacional, según resulte de esa investigación, constituye el elemento de referencia para la aplicación de la medida de salvaguardia por el Miembro. Puesto que la investigación, la determinación y el informe son necesariamente previos a la decisión del Miembro conforme al artículo 5 acerca de la medida en que aplica la medida de salvaguardia, es imposible que en sí mismos expliquen la forma en que la medida se ajusta al artículo 5.

4.309 Este criterio no impide el examen por un grupo especial. Tal como ocurre con cualquier otra medida adoptada por un Miembro, otro Miembro puede alegar en una diferencia que la aplicación de una medida de salvaguardia no está en conformidad con el Acuerdo sobre la OMC. En ese caso tiene sobre sí la carga de acreditar *prima facie* que existe una incompatibilidad. Es natural que sea así, puesto que en una medida de salvaguardia, como en cualquier otra medida, se presume que el Miembro que la impone ha cumplido sus obligaciones de buena fe.

---

<sup>18</sup> *Corea - Productos lácteos (Órgano de Apelación)*, párrafo 98.

**6. La alegación de Corea de que la medida de salvaguardia referente a los tubos no se ajusta en sí misma al párrafo 1 del artículo 5**

4.310 A lo largo de esta diferencia, Corea basó sus alegaciones de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5 en afirmaciones según las cuales la medida de salvaguardia de los Estados Unidos referente a los tubos fue, de algún modo, más restrictiva que las medidas recomendadas por la USITC. En su escrito de réplica, Corea intenta por primera vez analizar si los Estados Unidos realmente aplicaron o no su medida de salvaguardia más allá de lo necesario.

4.311 El análisis de Corea está afectado por graves vicios. Los datos del expediente indicaban que el acceso con tipos NMF estaba al alcance de 19 territorios aduaneros, y no sólo los siete indicados por Corea. La relación entre el arancel suplementario y el tipo NMF no viene al caso, y si esa relación es alta ello se debe simplemente a que el tipo NMF es muy bajo. Por último, los datos sobre las importaciones reales de tubos no demuestran "el resultado de la medida". El Grupo Especial carece de informaciones sobre la situación del mercado después de la imposición de la medida de salvaguardia referente a los tubos, y las pautas observadas en las importaciones pudieron derivar de diversos factores independientes de la medida de salvaguardia. Por lo tanto, Corea no ha dado fundamento alguno al Grupo Especial para llegar a la conclusión de que los Estados Unidos aplicaron la medida de salvaguardia referente a los tubos más allá de la medida necesaria.

4.312 Corea tampoco ha logrado indicar vicio alguno en la explicación de los Estados Unidos de las razones por las que la medida de salvaguardia referente a los tubos estaba en conformidad con el párrafo 1 del artículo 5. Corea supone que los productores estadounidenses podrían aumentar sus precios en toda la medida de los derechos de aduana del 19 por ciento y *al mismo tiempo* aumentar el volumen de sus ventas. Tal cosa es evidentemente imposible. Si la diferencia relativa entre los precios de los tubos nacionales y los importados se mantiene sin cambios, no hay razones para esperar un aumento en el volumen de los productos nacionales. Corea supone también que la demanda estaba mejorando con rapidez; pero las informaciones de la USITC no apoyan esa conclusión. Por lo tanto, Corea no da fundamento alguno al Grupo Especial para llegar a la conclusión de que la medida de salvaguardia referente a los tubos no estuvo en conformidad con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5.

**V. ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS**

5.1 Los argumentos de los terceros participantes, el Canadá, las Comunidades Europeas, el Japón y México, figuran en sus comunicaciones al Grupo Especial, que se adjuntan al presente informe como anexo A (véase la lista de anexos, página v). Australia no hizo comunicaciones escritas ni declaraciones orales.

**VI. REEXAMEN INTERMEDIO**

6.1 El 31 de agosto de 2001 se dio traslado a las partes de nuestro informe provisional. El 14 de septiembre de 2001, las partes solicitaron el reexamen de aspectos concretos del informe provisional, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 15 del ESD. El 21 de septiembre de 2001, de conformidad con el párrafo 17 de los procedimientos de trabajo del presente Grupo Especial, recibimos observaciones de los Estados Unidos sobre algunas secciones de la solicitud de reexamen intermedio formulada por Corea. Corea no presentó observaciones sobre la solicitud de reexamen intermedio formulada por los Estados Unidos. Seguidamente se abordan las diversas cuestiones planteadas por las partes.

A. SOLICITUD DE REEXAMEN INTERMEDIO FORMULADA POR LOS ESTADOS UNIDOS

6.2 Los Estados Unidos nos solicitaron que suprimiéramos los párrafos 7.15 a 7.17 del informe provisional. Dado que esos párrafos abordaban una cuestión de procedimiento de menor importancia, no vemos razón para no eliminarlos.

6.3 Los Estados Unidos solicitaron al Grupo Especial que suprimiera el párrafo 7.59 del informe provisional, en el que se hacían algunas observaciones con respecto a la posición de los Estados Unidos sobre el párrafo 2 del artículo XIII tal como se reflejaba en un "Memorando del Asesor General de los Estados Unidos" presentado por Corea. Hemos aceptado la solicitud de supresión de ese párrafo formulada por los Estados Unidos.

6.4 Los Estados Unidos pidieron al Grupo Especial que suprimiera la nota a pie de página 217 del informe provisional, basándose en que sacaba de contexto una observación de los Estados Unidos. Hemos suprimido la citada nota.

6.5 Los Estados Unidos señalaron a nuestra atención un error en el párrafo 8.1 del informe, error que hemos corregido.

B. SOLICITUD DE REEXAMEN INTERMEDIO FORMULADA POR COREA

6.6 Corea pidió una corrección técnica de lo que ahora es el párrafo 7.166 del informe, corrección que hemos efectuado.

6.7 Corea solicita al Grupo Especial que suprima el argumento de los Estados Unidos que figura en lo que ahora es el párrafo 7.167 del informe. Corea alega que los Estados Unidos no formularon ese argumento por escrito, y que por tanto no constituye parte del expediente de la diferencia. Los Estados Unidos presentaron dicho argumento oralmente, y Corea afirma que no se facilitó una versión escrita del argumento oral, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 9 de los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial. Al analizar la solicitud de Corea observamos que el argumento de los Estados Unidos en cuestión se formuló, oralmente, en respuesta a una pregunta oral del Grupo Especial. El párrafo 9 de los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial estipula en su parte pertinente que "las partes en la diferencia pondrán a disposición del Grupo Especial y de la otra parte una versión escrita de sus exposiciones orales a más tardar el día después de la presentación de la exposición oral". El párrafo 9 no hace referencia alguna a la respuesta oral de una parte a una pregunta oral del Grupo Especial. Por tanto, a nuestro juicio, el párrafo 9 no significa que la respuesta oral de una parte a una pregunta oral del Grupo Especial sólo pueda formar parte del expediente del procedimiento del Grupo Especial si se ha reproducido por escrito. En consecuencia, rechazamos la solicitud de Corea de que se suprima el argumento de los Estados Unidos que figura en el párrafo 7.167 del informe.

6.8 Corea afirma que la constatación del Grupo Especial sobre el paralelismo (expuesta en lo que ahora son los párrafos 7.164 a 7.171 del informe provisional) es incorrecta. Corea afirma que el Grupo Especial pasó por alto su obligación de hacer una evaluación objetiva de los hechos y de evaluar la aplicabilidad y compatibilidad de las disposiciones con los acuerdos abarcados pertinentes por lo que respecta a la alegación de Corea. Corea sostiene asimismo que el Grupo Especial impuso una carga probatoria excesiva a la parte demandante, sin tener en cuenta que la otra parte no había hecho nada por refutar la alegación. Corea estima que había presentado argumentos suficientes para acreditar una presunción en apoyo de su alegación de paralelismo, especialmente habida cuenta de que los Estados Unidos no habían presentado una defensa frente a esa alegación.

6.9 Corea se centra en el trato dado por el Grupo Especial a la nota 168 del informe de la USITC. Afirma que "no comprende por qué sólo puede acreditarse una presunción mediante una refutación de la nota 168, que es una declaración condicional. Su confusión aumenta por el hecho de que la

evaluación que Corea hace de la nota, en el sentido de que no tiene significación jurídica, no fue refutada por ninguna parte, incluido el Grupo Especial, a lo largo de todo el procedimiento. ... A falta de toda refutación por parte de los Estados Unidos, no habiendo formulado el Grupo Especial ninguna pregunta relacionada con esa cuestión, y dado, de hecho, el silencio total sobre la nota 168, salvo la indicación de que Corea estima que no tiene significación jurídica alguna, es sorprendente que en el Informe del Grupo Especial se extraiga una nota del voluminoso informe final de la USITC y se afirme que el Grupo Especial no entiende por qué la nota no ha de tener significación jurídica."

6.10 Como explica la propia Corea, su alegación de paralelismo se basa en el argumento de que "hay una diferencia entre el alcance de la investigación y el alcance de la medida". Al examinar la alegación de Corea, tuvimos en cuenta la nota 168 porque guarda relación con la presunta "diferencia" identificada por Corea. De hecho, cabe aducir que es la única parte de informe de la USITC que aborda esta cuestión. Durante el procedimiento, Corea afirmó que la nota 168 "no tiene significación jurídica", sin explicar por qué. En la fase de reexamen intermedio, Corea afirmó que la nota 168 no tenía significación jurídica "debido al contenido de la nota" y porque la primera frase de la nota 168 "comienza con una declaración condicional". Sin embargo, a nuestro entender, la nota 168 guarda relación con la cuestión de la "diferencia" identificada por Corea debido precisamente a su contenido. No creemos que la nota 168 sea menos pertinente en este sentido sólo porque sea de naturaleza supuestamente condicional. Condicional o no, aborda la cuestión de la "diferencia" que constituye el núcleo de la alegación de paralelismo formulada por Corea.<sup>19</sup> No vemos en qué forma puede Corea establecer una presunción de que existe una "diferencia" entre el alcance de la investigación de la USITC y el alcance de la medida referente a los tubos sin abordar precisamente la parte del informe de la USITC que trata esa cuestión.

6.11 Con respecto a la presunta falta de refutación de la alegación de Corea por parte de los Estados Unidos, nos remitimos al párrafo 6.7 *supra*. En lo tocante a la alegación de que el Grupo Especial no impugnó la evaluación de la nota realizada por Corea, estimamos que incumbía a Corea, en tanto que demandante, establecer una presunción de infracción.<sup>20</sup> Observamos que en el asunto *Japón - Medidas que afectan a los productos agrícolas*, el Órgano de Apelación detalló además que:

El artículo 13 del ESD y el párrafo 2 del artículo 11 del *Acuerdo MSF* sugieren que los grupos especiales tienen facultades investigadoras significativas. No obstante, estas facultades no pueden ser utilizadas por un grupo especial para pronunciarse a favor de un reclamante que no haya acreditado una presunción *prima facie* de incompatibilidad sobre la base de las alegaciones jurídicas específicas que hizo valer. Un grupo especial está facultado para recabar información y asesoramiento de expertos y de cualquier otra fuente pertinente a la que decida recurrir en virtud del artículo 13 del ESD y, en un asunto relativo a medidas sanitarias o fitosanitarias, en virtud del párrafo 2 del artículo 11 del *Acuerdo MSF*, a fin de facilitar su comprensión y evaluación de las pruebas presentadas y los argumentos expuestos por las partes, pero no para abonar las argumentaciones del reclamante.<sup>21</sup>

Por tanto, incumbía claramente a Corea justificar su alegación de paralelismo. Es posible que Corea decidiera no hacerlo porque no consideraba que el 'paralelismo' resolvía la cuestión en el presente

---

<sup>19</sup> Como explicamos en la nota 149 del informe, esto no significa necesariamente que la nota 168 sea suficiente a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 4.

<sup>20</sup> La cuestión de la carga de la prueba se ha abordado reiteradamente en informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación, en los que se ha establecido que "inicialmente la carga de la prueba corresponde al reclamante, que debe acreditar *prima facie* la incompatibilidad..." Véase, por ejemplo, *CE - Hormonas (Órgano de Apelación)*, párrafo 98.

<sup>21</sup> *Japón - Medidas que afectan a los productos agrícolas*, WT/DS76/AB/R, párrafo 129, adoptado el 19 de marzo de 1999.

caso, habida cuenta de que la USITC, en su aplicación de las resoluciones en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, interpretó que se podía excluir a los miembros del TLCAN de la determinación de la existencia de daño grave y después excluirlos de la aplicación de la medida.<sup>22</sup>

6.12 Por consiguiente, rechazamos la solicitud de Corea de que revisemos nuestras constataciones relativas a su alegación de paralelismo.

6.13 Corea nos pide que hagamos un cambio técnico en lo ahora es el párrafo 7.116 del informe, cosa que hemos hecho.

6.14 Corea nos pide que aclaremos lo que ahora es el párrafo 7.124 del informe. En ese sentido nos permitimos observar que no hacemos referencia al informe del Órgano de Apelación en el asunto *Tailandia - Derechos antidumping sobre los perfiles de hierro y acero sin alear y vigas doble T procedentes de Polonia*<sup>23</sup> en apoyo de nuestra aseveración de que "en ningún caso se trata de determinar si el fundamento jurídico de esa alegación, o la alegación misma, se expusieron con claridad suficiente en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial".

6.15 Corea pide que, para reflejar mejor su argumentación, se introduzca un cambio de menor importancia en la última frase de lo que ahora es el párrafo 7.136 del informe. Hemos introducido el cambio solicitado por Corea.

6.16 Corea pide al Grupo Especial que identifique las pruebas a las que se hace referencia en la segunda frase de lo que ahora es el párrafo 7.145 del informe. A esos efectos hemos incluido una interreferencia.

6.17 Corea pide al Grupo Especial que aclare determinados aspectos de lo que ahora es el párrafo 7.152 del informe. Confirmamos que ese párrafo se refiere a la naturaleza de la medida referente a los tubos de conducción (en comparación con la naturaleza de la medida impugnada en el asunto *Turquía - Textiles*) y no a la justificación de esa medida por parte de los Estados Unidos.

6.18 Corea aduce que el Grupo Especial incurrió en error al afirmar, en el párrafo 7.157 del informe provisional, que el Órgano de Apelación, en el asunto *Argentina - Calzado*<sup>24</sup>, no estaba obligado a tener en cuenta la última frase de la nota 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como consecuencia, hemos enmendado la parte pertinente de lo que ahora es el párrafo 7.153 del informe.

6.19 Corea afirma que el Grupo Especial no expuso correctamente sus argumentos en lo que ahora es el párrafo 7.202 del informe. En atención a ello, hemos modificado la última frase del párrafo 7.202.

6.20 Corea no está de acuerdo con la observación del Grupo Especial, en lo que ahora son las notas 164 y 184 del informe, de que Corea no había aducido que la USITC no tenía motivos para constatar que el aumento de las importaciones era suficientemente súbito y agudo. En apoyo de su objeción, Corea hace referencia al párrafo 205 de su primera comunicación. Estimamos que el párrafo citado por Corea confirma nuestra opinión de que la argumentación de Corea se centra en el

---

<sup>22</sup> Nota al final de las respuestas de Corea a las preguntas del Grupo Especial, 15 de junio de 2001.

<sup>23</sup> *Tailandia - Derechos antidumping sobre los perfiles de hierro y acero sin alear y vigas doble T procedentes de Polonia*, Informe del Órgano de Apelación, WT/DS122/AB/R, adoptado el 5 de abril de 2001.

<sup>24</sup> *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, Informe del Órgano de Apelación, WT/DS121/AB/R, adoptado el 25 de junio de 1999 ("*Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*").

hecho de que no hubo incremento alguno, y no en la agudeza o el carácter súbito del incremento constatado por la USITC. Por tanto, no hemos modificado las notas 164 y 184.

6.21 Corea no está de acuerdo con la exposición por el Grupo Especial, en lo que ahora es el párrafo 7.228 del informe, del argumento de Corea sobre la distribución de los costos. Para exponer mejor la argumentación de Corea hemos introducido una enmienda de menor importancia en la cuarta frase de ese párrafo.

6.22 Corea aduce que, contrariamente a lo expresado por el Grupo Especial en lo que ahora es la nota 203 del informe, la Sra. Crawford no se apoyó en el testimonio del ejecutivo de *Geneva Steel*, sino que por el contrario lo refutó. Estimamos que Corea incurre en error cuando opina que la Sra. Crawford no se apoyó en el testimonio del ejecutivo de *Geneva Steel*. A nuestro entender, es evidente que la Sra. Crawford se refirió a ese testimonio para fundamentar su declaración relativa a *Geneva Steel*. No vemos qué otros motivos podrían haber inducido a la Sra. Crawford a citar ese testimonio. En consecuencia, no hemos modificado la nota 203.

## VII. CONSTATAIONES

### A. CUESTIONES PRELIMINARES

7.1 En el curso del procedimiento, ambas partes plantearon ciertas cuestiones preliminares y pidieron al Grupo Especial que formulara resoluciones preliminares al respecto. Las cuestiones planteadas fueron las siguientes:

- 1) la comunicación al Grupo Especial de información confidencial contenida en el expediente;
- 2) la posibilidad de admitir pruebas no presentadas a la USITC, o la consideración de hechos sucedidos con posterioridad a la decisión de adoptar una medida de salvaguardia; y
- 3) la información presentada en notas a pie de página de la versión escrita de la segunda declaración oral de Corea y no leída en voz alta durante la reunión mantenida con las partes.

#### 1. Comunicación al Grupo Especial de información confidencial contenida en el expediente

7.2 El 30 de enero de 2001 recibimos una carta de Corea en la que se solicitaba al Grupo Especial que pidiera a los Estados Unidos determinada información confidencial.<sup>25</sup> Corea alegó que necesitaba

---

<sup>25</sup> Las partes presentaron diversos argumentos relacionados con la información confidencial. Esos argumentos figuran sucintamente en los resúmenes de las comunicaciones y las declaraciones orales facilitados por las partes, y se han incluido en las secciones IV.A.2 a), IV.B.3 a), IV.C.2 a), IV.D.9 y IV.E.1 a) del presente informe.

Corea (en sus observaciones sobre la parte expositiva del informe) pidió al Grupo Especial que incluyera como anexo de su informe una copia no resumida de su declaración oral final, en la segunda reunión sustantiva, en la que se abordaba la cuestión de la información confidencial y la aplicación del criterio de economía procesal. Observamos que en lo relativo a las comunicaciones y las declaraciones orales y sus resúmenes, el párrafo 16 de los procedimientos de trabajo del Grupo Especial establece lo siguiente:

Las partes facilitarán al Grupo Especial un resumen de las alegaciones y argumentos contenidos en sus comunicaciones escritas y exposiciones orales. El Grupo Especial utilizará esos resúmenes únicamente con objeto de ayudar al Grupo Especial a redactar de manera concisa la parte expositiva de su informe, a fin de facilitar la oportuna traducción y distribución del informe del Grupo Especial a los Miembros. En modo alguno sustituirán a las comunicaciones de las partes.

esa información para preparar su primera comunicación escrita. Corea pidió al Grupo Especial que recabara la siguiente información:

- la versión confidencial de la decisión completa de la USITC;
- la adición a las opiniones disidentes de la opinión de la Sra. Crawford, miembro de la Comisión, por lo que respecta al daño;
- los datos relativos a las importaciones de la mercancía objeto de investigación, con arreglo a la definición de la USITC, desglosados por país proveedor;
- el memorando económico confidencial en que la USITC fundamentó su recomendación de medidas correctivas;
- cualquier otro memorando económico u otro análisis escrito utilizado por el Presidente de los Estados Unidos en apoyo de su recomendación de medidas correctivas; y
- el expediente del procedimiento confidencial que la USITC tuvo ante sí.

7.3 El Grupo Especial dio a los Estados Unidos la oportunidad de responder a la solicitud de Corea. El 1º de febrero de 2001 recibimos una carta de los Estados Unidos en la que se hacían observaciones sobre la carta de Corea. En resumen, los Estados Unidos opinan que no es necesario ni adecuado que el Grupo Especial obtenga la información solicitada por Corea.

7.4 El 8 de febrero de 2001 enviamos a las partes la siguiente carta:

Somos conscientes de que, a fin de hacer una evaluación objetiva del asunto que se ha sometido a nuestra consideración, tal vez necesitemos conocer cierta información confidencial que no figura en el expediente público de la USITC. Sin embargo, somos igualmente conscientes de que la protección de la información confidencial es una cuestión sistémica importante, reconocida por el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Habida cuenta de ello, estimamos que un

---

La declaración final de Corea es parte integrante de su declaración oral en la segunda reunión sustantiva. Por consiguiente, cualquier argumento presentado en ésta debería haberse incluido en su resumen de esa declaración oral. En carta fechada el 16 de julio de 2001, Corea aduce que presentó sus declaraciones finales de conformidad con el párrafo 9 de los Procedimientos de trabajo. El párrafo 9 de los Procedimientos de trabajo establece lo siguiente:

Las partes en la diferencia pondrán a disposición del Grupo Especial y de la otra parte una versión escrita de sus declaraciones orales a más tardar el día después de la presentación de la declaración oral. Cualquier tercero invitado a exponer sus opiniones pondrá también a disposición del Grupo Especial, de las partes y de los terceros una versión escrita de sus declaraciones orales a más tardar el día después de la presentación de la declaración oral.

No hay en el párrafo arriba citado nada que sugiera que las comunicaciones y declaraciones presentadas al Grupo Especial y a las partes de conformidad con dicho párrafo tengan que incluirse necesariamente en el informe del Grupo Especial. Exceptuadas las respuestas a las preguntas y los comentarios al respecto, así como las comunicaciones de los terceros (a las que no afecta la obligación de facilitar resúmenes establecida en el párrafo 16), no se ha adjuntado como anexo del informe ninguna de las comunicaciones de las partes. No vemos razón para otorgar un trato distinto a la declaración final de Corea. Por consiguiente, rechazamos la solicitud de Corea de que se adjunte como anexo del informe la declaración final hecha en la segunda reunión sustantiva. No obstante, hacemos constar que todas las declaraciones y comunicaciones de las partes son elementos del expediente del presente procedimiento y fueron debidamente consideradas por el Grupo Especial.



Grupo Especial debe obrar con la debida prudencia en el ejercicio de sus facultades dimanantes del párrafo 1 del artículo 13 del *ESD* para pedir información confidencial a una parte.

A nuestro juicio, la solicitud de Corea de que recabemos de los Estados Unidos el expediente confidencial completo de la investigación es excesivamente amplia y podría abarcar información confidencial que no es pertinente por lo que respecta a las alegaciones de Corea en la presente diferencia, y que no necesitamos para realizar una evaluación objetiva del asunto sometido a nuestra consideración. Por consiguiente, declinamos la solicitud de Corea a ese respecto y, por las mismas razones, declinamos recabar de los Estados Unidos la versión confidencial de la decisión completa de la USITC.

En lo tocante a las solicitudes de Corea de que recabemos a) los memorandos económicos confidenciales en los que la USITC basó su recomendación de medidas correctivas y b) cualquier memorando económico u otro análisis escrito del Presidente de los Estados Unidos en apoyo de su recomendación de medidas correctivas, no estamos actualmente en condiciones de determinar la necesidad de acceder a esa información. Por tanto, examinaremos de nuevo esta solicitud en la primera reunión del Grupo Especial.

Aceptamos, no obstante, la solicitud de Corea de que recabemos de los Estados Unidos a) la adición a las opiniones disidentes de la opinión de la Sra. Crawford sobre el daño; y b) datos relativos a las importaciones de la mercancía objeto de investigación, con arreglo a la definición de la USITC, desglosados por país proveedor. Corea ha establecido, a nuestro juicio satisfactoriamente, que esas solicitudes más específicas entrañan información que es pertinente por lo que respecta a las alegaciones de Corea y que puede resultarnos necesaria para realizar una evaluación objetiva del asunto. Pedimos a los Estados Unidos que faciliten esa información al Grupo Especial y a Corea a más tardar al final de la jornada de trabajo del 16 de febrero.

Nuestras resoluciones son sin perjuicio de cualquier otra solicitud específica de Corea para que recabemos información confidencial de los Estados Unidos. Toda solicitud de esa naturaleza debe justificarse explicándose por qué la información solicitada es pertinente a las alegaciones de Corea y necesaria para que el Grupo Especial realice una evaluación objetiva del asunto. Además, esta resolución es también sin perjuicio del establecimiento por el Grupo Especial de los hechos en los que se fundamentarán sus constataciones.

7.5 En carta fechada el 16 de febrero de 2001, los Estados Unidos respondieron a nuestra resolución y solicitud de información. En la citada carta, los Estados Unidos nos facilitaron un cuadro que contenía cifras indizadas para la adición de la opinión disidente de la Sra. Crawford. También facilitaron al Grupo Especial datos indizados relativos a las importaciones de la mercancía objeto de investigación procedentes del Japón.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Los Estados Unidos explican que durante el período de investigación el único país que expidió mercancías no sujetas a la investigación clasificadas en la misma partida arancelaria que los tubos de conducción, fue el Japón.

7.6 En su primera comunicación escrita, Corea reiteró su solicitud de determinada información confidencial, entre ella:

- el informe interno de carácter confidencial;
- información sobre las tendencias de las importaciones, en términos relativos;
- las tendencias comparadas de los precios de las importaciones y los precios en el mercado interior para cada trimestre;
- información financiera desglosada por productores;
- la recomendación de la USITC sobre medidas correctivas, el memorando económico de apoyo y el informe confidencial enviado al Presidente;
- todos los documentos utilizados por el Presidente en las deliberaciones relativas a la medida de salvaguardia impuesta; y
- otra información confidencial que pudiera guardar relación con argumentos ulteriormente formulados por los Estados Unidos.

7.7 Los Estados Unidos respondieron en su primera comunicación escrita a la segunda solicitud de información presentada por Corea. En su comunicación, los Estados Unidos convinieron en que algunos datos adicionales sobre precios de tubos importados y nacionales podrían ser necesarios y adecuados para el examen de la diferencia por el Grupo Especial. En consecuencia, se ofrecieron a estudiar la forma en que esos datos podrían resumirse para su utilización por el Grupo Especial.

7.8 En la primera reunión del Grupo Especial con las partes estudiamos detalladamente con Corea y los Estados Unidos qué información se consideraba aún necesaria para una evaluación adecuada del asunto objeto de examen, así como la forma en que esa información podría facilitarse. En carta fechada el 19 de abril de 2001 pedimos la siguiente información adicional:

El Grupo Especial considera necesario y adecuado que los Estados Unidos, para ayudar al Grupo Especial a realizar una evaluación objetiva del asunto sometido a su consideración, comuniquen el promedio ponderado global de los precios de todos los productos importados y nacionales comprendidos en la investigación de la USITC referente a los tubos. Esos datos deben desglosarse producto por producto y trimestre por trimestre. Por el momento, el Grupo Especial no pide datos confidenciales. Por tanto, los Estados Unidos pueden utilizar asteriscos cuando sólo exista una empresa proveedora de un producto dado en un trimestre dado. La información solicitada debe ponerse a disposición del Grupo Especial a más tardar al final de la jornada de trabajo del lunes 23 de abril de 2001. El Grupo Especial solicita a los Estados Unidos que, para ayudarle a determinar si es necesario y adecuado pedirles datos adicionales, respondan también a las preguntas 6, 7 y 8 del Grupo Especial a más tardar al final de la jornada de trabajo del lunes 23 de abril de 2001.

Además, en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, los Estados Unidos indicaron provisionalmente que facilitarían al Grupo Especial dos productos de un modelo informático utilizado por la USITC para evaluar la repercusión de las importaciones en la rama de producción nacional. Uno de ellos incluiría las importaciones procedentes del Japón, y el otro las excluiría. Los Estados Unidos indicaron que esos productos demostrarían que los resultados serían muy parecidos tanto si se incluían las importaciones procedentes del Japón como si no se

incluían. El Grupo Especial confía en recibir esos productos a más tardar al final de la jornada de trabajo del lunes 23 de abril de 2001.

Los Estados Unidos también indicaron provisionalmente que proporcionarían al Grupo Especial un producto del modelo informático antes mencionado basado en la medida aplicada por el Presidente (utilizando los datos de que disponía la USITC). El Grupo Especial confía en recibir ese producto adicional a más tardar al final de la jornada de trabajo del lunes 23 de abril de 2001.

7.9 Los Estados Unidos respondieron a nuestra solicitud en su carta de 23 de abril de 2001. En esa comunicación, los Estados Unidos nos facilitaron un cuadro donde figuraban las importaciones de la mercancía objeto de investigación, tanto en términos absolutos como en términos relativos, con exclusión de todas las importaciones procedentes del Japón. También nos proporcionaron cuadros que contenían información trimestral sobre precios de los productos importados y los nacionales correspondientes a todos los tipos de tubos comprendidos en la investigación. Sin embargo, no facilitaron los modelos informáticos que provisionalmente habían indicado que proporcionarían al Grupo Especial. Los Estados Unidos afirmaron, con respecto a los modelos informáticos para la evaluación de la repercusión de la medida propuesta por la USITC, que la Comisión no se basó en ningún producto de un modelo informático de esa naturaleza, ya que ni consideró ni tuvo a su disposición tales modelos. Por lo que respecta a los modelos informáticos para evaluar la repercusión de la medida aplicada por el Presidente, los Estados Unidos concluyeron que no podían facilitar esa información.

7.10 En su segunda comunicación escrita, Corea se refirió a la carta de los Estados Unidos y afirmó que consideraba necesaria la siguiente información adicional:

- los memorandos económicos confidenciales utilizados para evaluar las propuestas de medidas correctivas y la repercusión de las diversas alternativas en la rama de producción de los Estados Unidos;
- los documentos utilizados por el Presidente en las deliberaciones que desembocaron en la determinación relativa a la salvaguardia; y
- la versión confidencial del informe interno de la USITC.

7.11 Tras examinar la información que se nos había facilitado en las comunicaciones y declaraciones de las partes, no nos pareció necesario ni apropiado hacer nuevas solicitudes de información en respuesta a la segunda comunicación escrita de Corea. Entendemos que la información de que dispone el Grupo Especial permite realizar una evaluación objetiva del asunto sometido a su consideración.

## **2. La posibilidad de admitir pruebas no presentadas a la USITC, o de considerar hechos sucedidos con posterioridad a la decisión de adoptar una medida de salvaguardia**

7.12 Los Estados Unidos pidieron al Grupo Especial que dictara una resolución preliminar en el sentido de que determinada información incluida en la primera comunicación escrita de Corea o a la que se hacía referencia en ella era inadmisibles. La solicitud de los Estados Unidos se refiere a información no incluida en el expediente de la USITC y a información relativa a hechos que tuvieron lugar después de la decisión de aplicar la medida referente a los tubos. Los Estados Unidos estimaban que esa información era irrelevante para las deliberaciones del Grupo Especial, y solicitaron a éste que declarara que la nueva información era inadmisibles, que pidiera a Corea que eliminara la nueva información de su primera comunicación escrita y suprimiera todo argumento basado en esa información, y que comunicara a las partes que el Grupo Especial no consideraría la nueva información ni los argumentos en ella basados.

7.13 Corea pidió al Grupo Especial que rechazara la solicitud de los Estados Unidos de formulación de una resolución preliminar en el sentido de que determinada información incluida en la primera comunicación escrita de Corea o a la que se hacía referencia en ella era inadmisibile. Corea adujo que la solicitud de los Estados Unidos, si se aceptara, restringiría indebidamente la capacidad del Grupo Especial para obtener y evaluar datos y menoscabaría los derechos conferidos a los Miembros por el Acuerdo sobre la OMC. Además, la solicitud de los Estados Unidos, si se aceptara, sentaría un precedente ominoso para el funcionamiento eficaz del sistema de solución de diferencias de la OMC.

7.14 En la primera reunión del Grupo Especial con las partes, el Presidente del Grupo Especial dictó la siguiente resolución relativa a la solicitud de los Estados Unidos de que determinadas pruebas se declarasen inadmisibles:

Los Estados Unidos han pedido al Grupo Especial que dicte una resolución preliminar sobre la admisibilidad de determinada información presentada por Corea. La información pertinente se identifica en el párrafo 279 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos.

El Grupo Especial ha decidido no excluir de su expediente, por considerarla inadmisibile, ninguna información facilitada por Corea. Nuestra decisión de no excluir la información en nada prejuzga la cuestión de si el Grupo Especial utilizará tal información, ni si ésta es pertinente por lo que respecta al asunto sometido a nuestra consideración.

**B. RECLAMACIONES RELATIVAS A LA MEDIDA REFERENTE A LOS TUBOS**

7.15 Comenzaremos nuestro examen de las cuestiones sustantivas del presente asunto analizando las alegaciones de Corea sobre la conformidad de la medida referente a los tubos con el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Abordaremos después las alegaciones de Corea relacionadas con la investigación de la USITC que desembocó en la imposición de la citada medida. Comenzaremos nuestro examen de la medida referente a los tubos analizando las alegaciones de Corea basadas en el artículo XIII. Con objeto de determinar hasta qué punto, en su caso, la medida referente a los tubos está sujeta a las disciplinas del artículo XIII debemos dictar primeramente una resolución sobre la naturaleza de dicha medida.

**1. La naturaleza de la medida**

a) Argumentos de las partes

i) *Argumentos de Corea*

7.16 Corea afirma que la medida referente a los tubos es una restricción cuantitativa en forma de contingente arancelario. La medida es un contingente arancelario porque está compuesta por dos elementos: un contingente y un arancel. Se perciben derechos normales sobre las importaciones dentro de contingente, y se impone un arancel más alto a las importaciones fuera de contingente. Corea aduce que la medida es un contingente arancelario porque se aplica un tipo arancelario a las importaciones dentro de contingente de 9.000 toneladas cortas, y un tipo arancelario más alto a las importaciones fuera de contingente (una vez agotado el contingente de 9.000 toneladas cortas). Corea observa que la medida se describe como contingente arancelario en la recomendación de la USITC y en la documentación de los servicios de aduanas de los Estados Unidos.

ii) *Argumentos de los Estados Unidos*

7.17 Los Estados Unidos aducen que la medida no es un contingente arancelario, sino más bien un derecho adicional con una exención de 9.000 toneladas cortas para cada Miembro de la OMC. Según los Estados Unidos, un contingente arancelario conlleva la "aplicación de un tipo arancelario más alto a los productos importados a partir de que una cantidad especificada del artículo haya entrado en el país a un tipo prevalente más bajo".<sup>27</sup> Los Estados Unidos hacen también referencia a una constatación del Grupo Especial encargado del asunto *CE - Bananos III - Párrafo 5 del artículo 21*, en el sentido de que "un contingente arancelario es un límite cuantitativo a la disponibilidad de un tipo arancelario específico".<sup>28</sup> Sobre la base de esas definiciones, los Estados Unidos afirman que una medida sólo es un contingente arancelario si establece un límite global a la capacidad para obtener el tipo arancelario más bajo. Los Estados Unidos afirman que la medida referente a los tubos no impone un límite global al volumen de importaciones que pueden estar libres del derecho suplementario. Según los Estados Unidos, el único límite al volumen de importaciones libre del derecho suplementario del 19 por ciento es el número de territorios aduaneros que decidan aprovechar la exención de 9.000 toneladas cortas. Como la capacidad de opción no está sujeta a un límite global, la medida no es un contingente arancelario.

b) *Evaluación por el Grupo Especial*

7.18 Nada nos induce a disentir de la opinión de los Estados Unidos de que un contingente arancelario conlleva la "aplicación de un tipo arancelario más alto a los productos importados a partir de que una cantidad especificada del artículo haya entrado en el país a un tipo prevalente más bajo".<sup>29</sup> También convenimos con el Grupo Especial encargado del asunto *CE - Bananos III - Párrafo 5 del artículo 21* en que "un contingente arancelario es un límite cuantitativo a la disponibilidad de un tipo arancelario específico".<sup>30</sup> Sin embargo, no estamos de acuerdo con el argumento de los Estados Unidos de que la existencia de un contingente arancelario depende de la existencia de un límite global para la capacidad de obtener el arancel más bajo.

7.19 Las dos definiciones propuestas por los Estados Unidos se centran en la aplicación, o disponibilidad, de un tipo arancelario especificado y más bajo. En algunos casos, el tipo arancelario aplicable en el marco de un contingente arancelario dependerá de que el límite global impuesto a la posibilidad de obtener el tipo arancelario más bajo se haya alcanzado o no. Así ocurrirá cuando se fije un límite global sin ninguna distribución adicional de ese límite entre los países exportadores. Sin embargo, en otros casos, la aplicación, o la disponibilidad, de un tipo arancelario más bajo no dependerá en absoluto de que se haya alcanzado o no algún límite global. En los casos en que el límite global se distribuye entre países exportadores, la aplicación, o la disponibilidad, de un tipo arancelario más bajo dependerá de que un país exportador dado haya agotado o no haya agotado su cuota, con independencia de que se haya agotado o no algún límite global. Si un país dado agota su cuota, las importaciones procedentes de ese país se verán sujetas a un tipo de derechos más elevado, aunque el límite global no se haya alcanzado. A nuestro juicio, establecer definiciones de contingentes arancelarios que dependan de la existencia de un límite global a la aplicación, o la disponibilidad, de un tipo arancelario más bajo tiene poco sentido si en determinadas circunstancias la

---

<sup>27</sup> *Dictionary of International Trade Terms*, página 157 (William S. Hein & Co., Inc. 1996).

<sup>28</sup> Véase *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos - Recurso al párrafo 5 del artículo 21 por el Ecuador*, informe del Grupo Especial, WT/DS27/RW/ECU, párrafo 6.20, adoptado el 6 de mayo de 1999 ("*CE - Bananos III - Párrafo 5 del artículo 21*").

<sup>29</sup> Véase la nota 27 *supra*.

<sup>30</sup> Véase la nota 28 *supra*.

existencia de un límite global no afectará en absoluto a la aplicabilidad, o la disponibilidad, del tipo arancelario más bajo por lo que respecta a las importaciones de un país específico.

7.20 Nuestra opinión de que una medida puede representar un contingente arancelario aunque no establezca un límite global a la disponibilidad del tipo arancelario más bajo se ve confirmada por el párrafo 2 a) del artículo XIII, leído en conjunción con el párrafo 5 del artículo XIII. El párrafo 2 a) del artículo XIII estipula lo siguiente:

Siempre que sea posible, se fijarán contingentes que representen el monto global de las importaciones autorizadas (estén o no repartidos entre los países abastecedores), y se publicará su cuantía, de conformidad con el apartado b) del párrafo 3 de este artículo.

7.21 El párrafo 5 del artículo XIII reza así:

Las disposiciones de este artículo se aplicarán a todo contingente arancelario instituido o mantenido por una parte contratante; además, en la medida de lo posible, los principios de este artículo serán aplicables también a las restricciones a la exportación.

7.22 En virtud del párrafo 5 del artículo XIII, el párrafo 2 a) del mismo artículo se aplica a los contingentes arancelarios. En consecuencia, por lo que respecta a los contingentes arancelarios, se fijará, siempre que sea posible, un contingente que represente el monto global de las importaciones autorizadas. Por tanto, estas disposiciones reconocen cuando menos la posibilidad de que se den situaciones en las que no es posible fijar un límite o contingente global para un contingente arancelario. En otras palabras, estas disposiciones confirman que puede existir un contingente arancelario aunque no se fije un límite global.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Los Estados Unidos aducen que si no es "posible" fijar un contingente, la consecuencia lógica es que cualquier medida que sea posible no constituye un contingente. Afirman que esta conclusión se ve confirmada por el párrafo 2 b) del artículo XIII, que estipula que "cuando no sea posible fijar contingentes globales, podrán aplicarse las restricciones mediante licencias o permisos de importación sin contingente global". A juicio de los Estados Unidos, por tanto, toda medida que no sea "posible" con arreglo al párrafo 2 a) del artículo XIII no es un contingente (ya que será una licencia o permiso de importación sin contingente global). A nuestro entender, la referencia a "contingentes" en el párrafo 2 b) del artículo XIII debe interpretarse a la luz del párrafo 2 a) del mismo artículo. Esto es así porque el párrafo 2 a) del artículo XIII introduce una hipótesis fáctica posible (cuando no sea "posible" fijar contingentes que representen el monto total de las importaciones autorizadas), y el párrafo 2 b) del artículo XIII revela a los Miembros la medida alternativa que pueden adoptar si se produce esa hipótesis (podrán aplicarse restricciones por medio de licencias o permisos de importación sin contingente global). Estimamos, por consiguiente, que debe entenderse que la referencia a "contingentes" en el párrafo 2 b) del artículo XIII significa "contingentes" "que representen el monto global de las importaciones autorizadas", como prevé el párrafo 2 a) del artículo XIII. En consecuencia, las medidas a que se hace referencia en el párrafo 2 b) del artículo XIII siguen siendo contingentes, aunque no se hayan fijado límites globales al monto total de las importaciones autorizadas. En otras palabras, el párrafo 2 b) del artículo XIII no establece una distinción entre contingentes y "licencias o permisos de importación sin contingente". Por el contrario, el párrafo 2 b) del artículo XIII distingue entre contingentes con límites globales y contingentes sin límites globales. No vemos ninguna razón por la que no deba aplicarse un criterio análogo a los contingentes arancelarios, especialmente habida cuenta de que, conforme al párrafo 5 del artículo XIII, las mismas disposiciones se aplican tanto a los contingentes como a los contingentes arancelarios. Por tanto, el hecho de no fijar límites globales al monto total de las importaciones autorizadas -tanto con respecto a contingentes como con respecto a contingentes arancelarios- no modifica la naturaleza de la medida. Un contingente arancelario sigue siendo un contingente arancelario aunque no se haya fijado un límite global a la disponibilidad del tipo arancelario más bajo siempre que dicha disponibilidad esté sujeta a algún tipo de límite.

7.23 Sin que ello signifique establecer una definición exhaustiva de los contingentes arancelarios, estimamos que una definición precisa debe incluir las medidas que fijen un límite cuantitativo a la aplicación, o la disponibilidad, de un tipo arancelario más bajo (e impongan la aplicación de un tipo arancelario más alto una vez superado ese límite cuantitativo), con independencia de que el límite cuantitativo sea a) "global", b) "global" y además repartido entre los países exportadores, o c) específico por países, sin límite "global". Ese criterio es del todo coherente con las dos definiciones en las que se apoyan los Estados Unidos. En otras palabras, la "cantidad especificada" o el "límite cuantitativo" a que se hace referencia en las definiciones propuestas por los Estados Unidos podrían ser globales, globales y además repartidos entre países exportadores, o simplemente específicos por países. Habida cuenta de ello, concluimos que la medida referente a los tubos objeto de la presente diferencia es un contingente arancelario, ya que en ella se fijan límites específicos por países (9.000 toneladas cortas) a la aplicación, o la disponibilidad, del tipo arancelario más bajo, y son esos límites específicos por países los que determinan si los tubos procedentes de países específicos están sujetos al tipo arancelario más bajo o al más alto cuando entran a los Estados Unidos.

7.24 Observamos que nuestra conclusión sobre la naturaleza de la medida referente a los tubos es compatible con la designación dada a esa medida por el propio servicio de aduanas de los Estados Unidos. En particular, el Departamento de Contingentes del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos envió el 29 de febrero de 2000 a todos los directores de puertos un memorando en el que se hacía referencia a la aplicación de "*contingentes arancelarios* a determinados tubos al carbono soldados de sección circular".<sup>32</sup>

## **2. Alegaciones basadas en el artículo XIII**

a) La aplicabilidad del artículo XIII

i) *Argumentos de las partes*

1) Argumentos de Corea

7.25 A juicio de Corea, las disposiciones de los artículos XIII y XIX y el artículo 5 regulan la imposición de restricciones cuantitativas a las importaciones y son, por tanto, directamente aplicables en el presente caso. En consecuencia, las prescripciones del artículo XIII, el artículo XIX y el artículo 5 deben interpretarse en su conjunto para determinar toda la serie de obligaciones y deberes que gobiernan la imposición de restricciones cuantitativas, incluidos los contingentes arancelarios. El artículo XIII, titulado "Aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas" estipula expresamente, en el párrafo 5, que las disposiciones del artículo XIII son aplicables a los contingentes arancelarios.

7.26 Corea sostiene que para interpretar adecuadamente el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIII es preciso partir de la base de que la OMC nace de un instrumento único. Como tal, todas las disposiciones de ese instrumento deben aplicarse con pleno vigor y efecto. El párrafo 2 del artículo II del Acuerdo sobre la OMC pone expresamente de manifiesto la intención de los negociadores de la Ronda Uruguay de que las disposiciones de los Acuerdos de la OMC y los Acuerdos Comerciales Multilaterales incluidos en sus Anexos 1, 2 y 3 se interpreten conjuntamente. El texto del Acuerdo sobre Salvaguardias también confirma que dicho Acuerdo debe interpretarse conjuntamente con el artículo XIII y con el artículo XIX. En el Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias se declara que el objeto y fin del Acuerdo es "aclarar y reforzar las disciplinas

---

<sup>32</sup> Memorando del Director del Departamento de Contingentes del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos, Programas Comerciales, a todos los directores de puertos, en relación con QBT-2000-508: Proclama Presidencial 7274 - Contingente arancelario para determinados tubos al carbono soldados de sección circular (29 de febrero de 2000) ("Memorando de Aduanas"), 1 (cursiva añadida).

del GATT de 1994" (subrayado añadido). El artículo XIX se menciona expresamente, pero no exclusivamente; todas las disciplinas del GATT de 1994 están incorporadas. Esto es también lógico dado que, como reconocen los Estados Unidos cuando hacen referencia al informe del Grupo Especial del GATT sobre el asunto *Noruega - Restricciones a la importación de determinados productos textiles*<sup>33</sup>, el artículo XIII es aplicable a la imposición de medidas de salvaguardia en virtud del artículo XIX.<sup>34</sup> Como todos se refieren a lo mismo, "debe interpretarse que ... constituyen *a fortiori* un '*conjunto inseparable*' de derechos y disciplinas que deben considerarse conjuntamente ... e interpretarse ... de un modo tal que dé sentido a *todas ellas* de manera armoniosa".<sup>35</sup>

7.27 Corea observa que los Estados Unidos sostienen que el artículo 5 no incluye todos los conceptos contenidos en el artículo XIII, por lo que en lo fundamental aducen que la "intención" de los negociadores fue "excluir" determinadas obligaciones y derechos contenidos en el artículo XIII.<sup>36</sup> Corea sostiene que la determinación de la "intención" de los negociadores es imposible de conocer y equívoca, salvo en la medida en que los negociadores sabían, basándose en la Nota del Anexo 1A, que los Acuerdos de la OMC y el GATT de 1994 debían interpretarse conjuntamente salvo en caso de conflicto. El texto mismo del Acuerdo permite dar por sentado ese conocimiento sin temor a equivocarse. Por tanto, los negociadores no tenían necesidad alguna de describir expresamente todos y cada uno de los conceptos establecidos por el GATT. En consecuencia, lo único necesario era establecer las prescripciones y desviaciones adicionales que tuvieran que aplicarse específicamente a las medidas de salvaguardia en el marco de la OMC.<sup>37</sup>

## 2) Argumentos de los Estados Unidos

7.28 Los Estados Unidos afirman que, a pesar del texto expreso del párrafo 5 del artículo XIII, las disposiciones de ese artículo no se aplican a las medidas de salvaguardia consistentes en contingentes arancelarios. A juicio de los Estados Unidos, las medidas de salvaguardia están exclusivamente reguladas por el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos observan que el Grupo Especial encargado del asunto *Noruega - Restricciones a la importación de determinados productos textiles*<sup>38</sup> constató que el artículo XIII del GATT de 1947 era aplicable a las medidas de salvaguardia reguladas por el artículo XIX del GATT de 1947. Sin embargo, los Estados Unidos aducen que "la adición del Acuerdo sobre Salvaguardias al texto del GATT en virtud del Acuerdo sobre la OMC eliminó cualquier vínculo que pudiera haber existido entre los artículos XIII y XIX en el marco del GATT de 1947".<sup>39</sup>

---

<sup>33</sup> *Noruega - Restricciones a la importación de determinados productos textiles*, informe del Grupo Especial, C/M/141, adoptado el 18 de junio de 1980.

<sup>34</sup> Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 197, nota 236.

<sup>35</sup> *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*"), párrafo 81, (cursiva en el original).

<sup>36</sup> Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 196 a 213; véase también *CE - Bananos III (Órgano de Apelación)*, párrafo 157, donde el Órgano de Apelación rechazó el concepto de "exclusiones implícitas". Según Corea, lo que había que determinar en aquel caso era si los párrafos 1 ó 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura permitían a los Miembros actuar de manera incompatible con el artículo XIII del GATT de 1994. El Órgano de Apelación concluyó que si esa hubiera sido la intención, los negociadores lo habrían dicho expresamente. Véase *ibid*.

<sup>37</sup> Véase *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 88: ("si ... hubieran tenido la intención de omitir deliberadamente esta expresión, podrían haberlo dicho y lo hubieran dicho en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Sin embargo, no lo hicieron") (cursiva en el original) Véase también *ibid*, párrafo 81.

<sup>38</sup> Véase la nota 33.

<sup>39</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 197.



7.29 Según los Estados Unidos, el Acuerdo sobre Salvaguardias crea un "acuerdo global" que regula la aplicación de medidas de salvaguardia. Las referencias explícitas al artículo XIX hacen que sus disposiciones sean parte integrante del Acuerdo sobre Salvaguardias, constituyendo un "conjunto inseparable de derechos y obligaciones". Esto es así porque, en palabras del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, "se refieren a lo mismo, esto es, a la aplicación por los Miembros de medidas de salvaguardia". Ese "conjunto inseparable de derechos y obligaciones" contiene prescripciones de procedimiento, una obligación de no discriminación y diversas limitaciones a la aplicación de restricciones de salvaguardia, entre ellas disposiciones que reiteran algunas de las prescripciones del artículo XIII. Por tanto, desde una perspectiva jurídica, no puede interpretarse que el Acuerdo sobre la OMC aplica las disposiciones omitidas del artículo XIII a las medidas autorizadas en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias.

ii) *Evaluación por el Grupo Especial*

7.30 Nos incumbe determinar si el artículo XIII es o no aplicable a la medida de salvaguardia referente a los tubos. Al analizar esta cuestión observamos que dicha medida es un contingente arancelario, y que las disposiciones del artículo XIII, en virtud de lo dispuesto expresamente en el párrafo 5 de dicho artículo, son aplicables a los contingentes arancelarios.

7.31 Los Estados Unidos se apoyan mucho en las constataciones del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* para aducir que el artículo XIII no es aplicable en el contexto de las medidas de salvaguardia. Las constataciones del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* se centran en la aplicación del artículo XIX a las medidas de salvaguardia. En su examen de esta cuestión, el Órgano de Apelación comenzó su análisis haciendo referencia al párrafo II del artículo 2 del *Acuerdo sobre la OMC*, que estipula lo siguiente:

Los acuerdos y los instrumentos jurídicos conexos incluidos en los Anexos 1, 2 y 3 (denominados en adelante "Acuerdos Comerciales Multilaterales") forman parte integrante del presente Acuerdo y son vinculantes para todos sus Miembros.<sup>40</sup>

7.32 El Órgano de Apelación afirmó a continuación que:

El GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* son *ambos* Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías que figuran en el Anexo 1A del *Acuerdo sobre la OMC* y, como tales, *ambos* son "partes integrantes" del mismo tratado, el *Acuerdo sobre la OMC*, y son "vinculantes para todos sus Miembros".<sup>41</sup> (Cursiva en el original.)

7.33 En lo tocante concretamente al artículo XIX, el Órgano de Apelación constató que:

las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* son *todas ellas* disposiciones de un tratado, el *Acuerdo sobre la OMC*. Entraron en vigor como parte de ese tratado al mismo tiempo. Se aplican de igual modo y son de igual modo vinculantes para todos los Miembros de la OMC.<sup>42</sup> (Cursiva en el original.)

7.34 El Órgano de Apelación añadió que:

---

<sup>40</sup> Véase *Argentina - Calzado* (Órgano de Apelación), párrafo 79.

<sup>41</sup> *Ibid*, párrafo 81.

<sup>42</sup> *Ibid*.

como estas disposiciones se refieren a lo mismo, esto es, a la aplicación por los Miembros de medidas de salvaguardia, el Grupo Especial estuvo acertado al expresar que "el artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias constituyen *a fortiori* un conjunto inseparable de derechos y disciplinas que deben considerarse conjuntamente".<sup>43</sup> (Cursiva en el original.)

7.35 Los Estados Unidos no niegan que el artículo XIII es vinculante para todos los Miembros de la OMC. Se limitan a afirmar que dicho artículo no forma parte del "conjunto inseparable de derechos y disciplinas" que regula la aplicación de medidas de salvaguardia en particular. Los Estados Unidos aducen que la conclusión del Órgano de Apelación de que el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias constituyen un "conjunto inseparable de derechos y disciplinas" se "basaba ... en el hecho de que 'se refieren a lo mismo, esto es, a la aplicación por los Miembros de medidas de salvaguardia'".<sup>44</sup> A juicio de los Estados Unidos, el Órgano de Apelación basó esta conclusión en las numerosas referencias al artículo XIX que se encuentran en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, los Estados Unidos observan que el Acuerdo sobre Salvaguardias adopta determinadas disposiciones del artículo XIII, pero no otras, y afirman por ello que las restantes disposiciones del artículo XIII no "se refieren" a la aplicación de una medida de salvaguardia.<sup>45</sup>

7.36 Observamos que en el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación se refirió en efecto a determinadas disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias que contienen referencias al artículo XIX. En particular, el Órgano de Apelación hizo referencia al artículo 1 y al párrafo 1 a) del artículo 11:

#### *Artículo 1*

##### *Disposiciones generales*

El presente Acuerdo establece normas para la aplicación de medidas de salvaguardia, entendiéndose por éstas las medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994.

#### *Artículo 11*

##### *Prohibición y eliminación de determinadas medidas*

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

7.37 El Órgano de Apelación constató que:

El sentido corriente del artículo 1 y del párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* confirma que la intención de los negociadores fue que las disposiciones del artículo XI del GATT de 1994 y las del "Acuerdo sobre

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 204.

<sup>45</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 11 del Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva (véase el anexo B-8).

*Salvaguardias*" se aplicaran *acumulativamente*, excepto en el grado en que haya conflicto entre disposiciones específicas.<sup>46</sup> (Se omite la nota de pie de página.)

7.38 No hay, sin embargo, en el artículo 1 o en el párrafo 1 a) del artículo 11, ni en el razonamiento del Órgano de Apelación, nada que sugiera que el artículo XIX se aplica en el contexto de las medidas de salvaguardia con exclusión de otras disposiciones del GATT.<sup>47</sup> El mero hecho de que el artículo XIX sea aplicable no prejuzga la aplicabilidad de otras disposiciones del GATT. El punto de partida para el análisis del Órgano de Apelación sobre la aplicación del artículo XIX fue que "las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* son *todas ellas* disposiciones de un tratado, el *Acuerdo sobre la OMC*".<sup>48</sup> Sólo después de esa observación examinó el Órgano de Apelación los artículos 1 y 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, el Órgano de Apelación sugiere que su análisis de los artículos 1 y 11 simplemente respaldó su interpretación basada en que las disposiciones del artículo XIX y las del Acuerdo sobre Salvaguardias son *todas ellas* disposiciones del mismo Acuerdo sobre la OMC:

En estas dos apelaciones observamos que "las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* son *todas ellas* disposiciones de un tratado, el *Acuerdo sobre la OMC*", y añadimos que los dos textos debían leerse "de manera armoniosa" y como "un conjunto inseparable de derechos y disciplinas". Esta interpretación nuestra **está corroborada** por el artículo 1 y el párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.<sup>49</sup> (Negrita añadida.)

7.39 A nuestro juicio, la constatación del Órgano de Apelación de que el artículo XIX es aplicable en el contexto de las medidas de salvaguardia se basó principalmente en el hecho de que tanto ese artículo como las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardia son disposiciones del mismo tratado, a saber, el Acuerdo sobre la OMC. El Órgano de Apelación simplemente corroboró esa interpretación apoyándose en el artículo 1 y el párrafo 1 a) del artículo 11.

7.40 Los Miembros de la OMC han llegado a un acuerdo sobre un conjunto de derechos y obligaciones, incluidos los establecidos en el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Miembros sólo pueden desviarse del cumplimiento de las disposiciones del GATT de 1994 o el Acuerdo sobre Salvaguardias si esa desviación está expresamente autorizada. En ese sentido, tomamos nota de la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *CE - Bananos III (Órgano de Apelación)* de que "si los negociadores hubieran tenido intención de permitir a los Miembros que actuaran de forma incompatible con el artículo XIII del GATT de 1994 [en virtud de las disposiciones

---

<sup>46</sup> Véase *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 89.

<sup>47</sup> La aplicación exclusiva del artículo XIX a las medidas de salvaguardia parece incompatible con el Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias, donde se reconoce "la necesidad de aclarar y reforzar las disciplinas del GATT de 1994, y concretamente las de su artículo XIX ..." (subrayado añadido). Por tanto, aunque el artículo XIX se destaca especialmente, también se hace referencia a las "disciplinas del GATT de 1994" con carácter más general. No hay razón alguna para que esas "disciplinas" no incluyan las establecidas en el artículo XIII.

<sup>48</sup> Véase *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 81.

<sup>49</sup> Véase *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS177/AB/R, párrafo 69, adoptado el 16 de mayo de 2001 ("*Estados Unidos - Carne de Cordero (Órgano de Apelación)*").

del Acuerdo sobre la Agricultura], lo hubieran indicado expresamente".<sup>50</sup> No vemos en el Acuerdo sobre Salvaguardias nada que autorice expresamente a los Miembros a actuar en forma incompatible con el artículo XIII. El hecho de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contenga ninguna referencia expresa al artículo XIII no equivale de ningún modo a una autorización expresa para eludir las disposiciones de dicho artículo.

7.41 Los Estados Unidos afirman además que los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias integraron en ese Acuerdo las disposiciones del artículo XIII que consideraron convenientes, y que el resto de las disposiciones de ese artículo no deben aplicarse porque se omitieron deliberadamente. En particular, los Estados Unidos aducen que el Acuerdo sobre Salvaguardias "incorpora principios -e incluso un bloque de texto completo- del artículo XIII. Omite las disposiciones del artículo XIII en las que Corea fundamenta su posición. Concluir ahora que el artículo XIII se aplica a las medidas de salvaguardia equivaldría a revocar la decisión de los Miembros de incluir únicamente algunas de esas disposiciones en el Acuerdo sobre Salvaguardias".<sup>51</sup>

7.42 Este argumento es muy parecido al formulado por el Grupo Especial encargado del asunto *Argentina - Calzado* por lo que respecta al criterio de la "evolución imprevista de las circunstancias" establecido en el párrafo 1 del artículo XIX. El Grupo Especial constató que las medidas de salvaguardia de la OMC están reguladas por el Acuerdo sobre Salvaguardias, con exclusión del criterio relativo a la evolución imprevista de las circunstancias contenido en el artículo XIX. El Grupo Especial constató que:

"debe, a nuestro juicio, tener un sentido la *omisión deliberada* del criterio de evolución imprevista de las circunstancias en el nuevo acuerdo (que, con esta excepción, transpone, refleja y refina en mayor detalle las condiciones esenciales para la aplicación de medidas de salvaguardia que figuran en el artículo XIX del GATT)".<sup>52</sup>

7.43 El Órgano de Apelación rechazó el razonamiento del Grupo Especial como a continuación se indica:

87. Al comparar el texto del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, observamos que, aunque una gran parte del texto de ambas disposiciones es muy similar y prácticamente idéntico, la parte inicial del párrafo 1 a) del artículo XIX -"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo [...]"- no aparece en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Tras formular esta observación, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" fue "deliberadamente omitida" por los negociadores de la Ronda Uruguay. Y, aunque el Grupo Especial reconoció en una parte de su razonamiento que el artículo XIX y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* "siguen coexistiendo legalmente" como parte del *Acuerdo sobre la OMC*, el Grupo Especial llegó a la conclusión, a partir de esta supuesta "*omisión deliberada*", que la frase "omitida" no tenía ningún sentido.

---

<sup>50</sup> *CE - Bananos III (Órgano de Apelación)*, párrafo 157.

<sup>51</sup> Declaración oral de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva, párrafo 40.

<sup>52</sup> *Argentina - Calzado*, párrafo 8.58.

88. Creemos que mediante esta conclusión el Grupo Especial ha omitido dar sentido y efecto jurídico a *todos* los términos pertinentes del *Acuerdo sobre la OMC*, lo que contradice el principio de efectividad (*ut res magis valeat quam pereat*) en la interpretación de los tratados. El Grupo Especial ha declarado que "la *omisión deliberada* del criterio de evolución imprevista de las circunstancias" en el párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* "debe, a nuestro juicio, tener un sentido". En nuestra opinión, por el contrario, si los negociadores de la Ronda Uruguay hubieran tenido la intención de *omitir deliberadamente* esta expresión, podrían haberlo dicho y lo hubieran dicho en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Sin embargo, no lo hicieron.<sup>53</sup> (Se omiten las notas.)

7.44 Habida cuenta de esas constataciones del Órgano de Apelación, no creemos que haya motivos para sacar conclusión alguna de la supuesta "omisión deliberada" de determinadas disposiciones del artículo XIII en el Acuerdo sobre Salvaguardias. El mero hecho de que algunas disposiciones del artículo XIII se repitan en el Acuerdo sobre Salvaguardias no significa por sí mismo que el resto de las disposiciones dejen de ser vinculantes para los Miembros.<sup>54</sup> Declinamos, en consecuencia, sacar conclusión alguna del hecho de que determinadas disposiciones del artículo XIII no se reproduzcan en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Al igual que el Órgano de Apelación, estimamos que si los negociadores de la Ronda Uruguay hubieran tenido la intención de omitir deliberadamente el artículo XIII del contexto de las salvaguardias, "podrían haberlo dicho y lo hubieran dicho en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Sin embargo, no lo hicieron".<sup>55</sup>

7.45 Los Estados Unidos aducen también que el párrafo 2 d) del artículo XIII es "idéntico" al párrafo 2 a) del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>56</sup> Según los Estados Unidos, "si el párrafo 2 d) del artículo XIII se aplicara independientemente a una medida de salvaguardia, la inclusión del mismo texto en el párrafo 2 a) del artículo 5 sería superflua, lo que vulneraría el principio de efectividad en la interpretación de los tratados".<sup>57</sup> A nuestro entender, este argumento malinterpreta el principio de efectividad en la interpretación de los tratados. Como observó el Grupo Especial encargado del asunto *Turquía - Textiles*, "el principio de interpretación efectiva, o principio del efecto útil, enunciado en la máxima latina *ut res magis valeat quam pereat*, refleja la norma general de interpretación con arreglo a la cual un tratado debe interpretarse en forma que dé sentido y eficacia a todos los términos del tratado. Por ejemplo, no debe interpretarse una disposición de modo que anule el efecto de otra disposición del mismo tratado".<sup>58</sup> Una interpretación del artículo XIII que

---

<sup>53</sup> Argentina - Calzado (Órgano de Apelación), párrafos 87 y 88.

<sup>54</sup> Puede haber buenas razones para reiterar únicamente algunas disciplinas del artículo XIII en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por ejemplo, es posible que sólo algunas disciplinas del párrafo 2 d) del artículo XIII se hayan reproducido en el párrafo 2 a) del artículo 5 debido a la introducción, mediante el Acuerdo de Salvaguardias, de la modulación de los contingentes, que aparentemente los negociadores no quisieron aplicar a todas las disciplinas del párrafo 2 d) del artículo XIII. El hecho de que ese párrafo no se reproduzca en su totalidad en el párrafo 2 a) del artículo 5 no significa necesariamente que las disciplinas no reproducidas ya no son aplicables; por el contrario, puede significar que la modulación de los contingentes regulada por el párrafo 2 b) del artículo 5 no permite a los Miembros apartarse de las disciplinas del párrafo 2 d) del artículo XIII no reproducidas. En otras palabras, como tal vez no se tenía intención de que la modulación de los contingentes se aplicase a todas las disciplinas del párrafo 2 d) del artículo XIII, pudo ser necesario especificar en el párrafo 2 a) del artículo 5 precisamente a qué disciplinas del párrafo 2 d) del artículo XIII sí se aplica.

<sup>55</sup> Argentina - Calzado (Órgano de Apelación), párrafo 88.

<sup>56</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 206.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Turquía - Textiles*, nota 327.

aplique esa disposición en el contexto de las medidas de salvaguardia no anula, a nuestro juicio, ninguna de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Todas las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias siguen siendo plenamente aplicables. Aunque pueda haber alguna reiteración en el párrafo 2 d) del artículo XIII y el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, reiteración no es lo mismo que anulación. Observamos, además, que el criterio aplicado por los Estados Unidos al principio de interpretación efectiva de los tratados habría impedido al Órgano de Apelación aplicar el artículo XIX en su conjunto en el contexto de las medidas de salvaguardia, ya que determinadas disposiciones del artículo XIX se reiteran en determinadas disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. En hecho de que el Órgano de Apelación constatará que el artículo XIX en su totalidad se aplica a las medidas de salvaguardia, a pesar de la reiteración resultante, confirma nuestro rechazo del argumento de los Estados Unidos relativo al principio de interpretación efectiva de los tratados.

7.46 En cualquier caso, observamos que el párrafo 2 d) del artículo XIII no es "idéntico" al párrafo 2 a) del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, el párrafo 2 a) del artículo 5 omite la última frase del párrafo 2 d) del artículo XIII, con arreglo a la cual:

No se impondrán condiciones ni formalidades que impidan a cualquier parte contratante utilizar íntegramente la parte del volumen o del valor total que le haya sido asignada, a reserva de que la importación se efectúe en el plazo prescrito para la utilización del contingente.

En respuesta a una pregunta del Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva, los Estados Unidos afirmaron lo siguiente:

Conforme a nuestro análisis de las demás disposiciones del artículo XIII, la circunstancia de que se hayan incorporado en el Acuerdo sobre Salvaguardias las dos primeras frases del párrafo 2 d) del artículo XIII, pero no la última, indica que ésta no se aplica a las medidas de salvaguardia. Sin embargo, la omisión de esa frase no deja en libertad a los Miembros para impedir que los demás Miembros utilicen íntegramente su parte en el contingente de una medida de salvaguardia. Si un Miembro impone un contingente de salvaguardia y lo aplica en el nivel necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, cualquier otra condición o formalidad que imponga para limitar la utilización del contingente daría lugar **probablemente** a que la medida se aplicase más allá del grado necesario. Por lo tanto, una medida prohibida por la última frase del párrafo 2 d) del artículo XIII **probablemente** estaría prohibida también por el párrafo 1 del artículo 5.

Aunque siempre resulta riesgoso pretender verificar el propósito de los negociadores a partir de un texto escrito, este análisis sugiere que la parte final del párrafo 2 d) del artículo XIII **puede** haber sido excluida del párrafo 2 a) del artículo 5 por ser redundante. Al prohibir ya el párrafo 1 del artículo 5 la aplicación de una medida de salvaguardia más allá del grado en que fuese necesaria, no es preciso añadir una prohibición de imponer condiciones o formalidades que impidan la utilización íntegra del contingente.<sup>59</sup> (Negrita añadida.)

7.47 Recordamos nuestra anterior constatación sobre la "omisión deliberada" de las disposiciones del artículo XIII en el Acuerdo sobre Salvaguardias. No vemos motivo alguno para adoptar un criterio distinto por lo que respecta a la última frase del párrafo 2 d) del artículo XIII, especialmente sobre la base de que una infracción de la última frase "probablemente" constituiría también una

---

<sup>59</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 11 en la segunda reunión sustantiva (véase el anexo B-8).

infracción de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5, o especulando sobre lo que "podría" haber llevado a los negociadores a no incluir expresamente esa disposición en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Si los negociadores de la Ronda Uruguay hubieran tenido intención de omitir deliberadamente la última frase del párrafo 2 d) del artículo XIII del contexto de las salvaguardias, "podrían haberlo dicho y lo hubieran dicho en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Sin embargo, no lo hicieron".<sup>60</sup>

7.48 Los Estados Unidos aducen también que la presunción del derecho internacional público contraria a los conflictos se opone a una interpretación que aplique el párrafo 2 d) del artículo XIII a las medidas de salvaguardia, ya que esa disposición no estaría sujeta a la excepción establecida por el párrafo 2 d) del mismo artículo. Sin embargo, a nuestro entender, en el presente caso no se plantea un conflicto entre esas disposiciones, ya que de nuestras constataciones sobre el párrafo 2 a) del artículo 5 se deduce que la modulación de los contingentes regulada en el párrafo 2 b) del mismo artículo no sería aplicable a los contingentes arancelarios (véase *infra*, párrafo 7.75).

7.49 Los Estados Unidos aducen además que el no aplicar el artículo XIII en el contexto de las medidas de salvaguardia "tiene también sentido como cuestión de política general". En particular, los Estados Unidos afirman que "introducir restricciones adicionales en el Acuerdo sobre Salvaguardias -como las restricciones a los contingentes arancelarios establecidas por el artículo XIII- es innecesario, y menoscabaría la capacidad de los Miembros para alcanzar los objetivos del Acuerdo". Nos permitimos sugerir, sin embargo, que lo que corrobora nuestra interpretación del artículo XIII es la escasez de disciplinas reguladoras de la aplicación de medidas de salvaguardia consistentes en contingentes arancelarios en el artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>61</sup> Si el artículo XIII no fuera aplicable a las medidas de salvaguardia que son contingentes arancelarios, esas medidas de salvaguardia eludirían la mayoría de las disciplinas establecidas en el artículo 5. Esto es una consideración importante, dado el aspecto cuantitativo de los contingentes arancelarios. Por ejemplo, si el artículo XIII no fuera aplicable, podrían introducirse criterios cuantitativos relacionados con la disponibilidad de tipos arancelarios más bajos en forma discriminatoria, sin consideración alguna a los resultados cuantitativos anteriores.<sup>62</sup> A nuestro juicio, la posibilidad de que se dé esa discriminación es contraria al objeto y fin tanto del Acuerdo sobre Salvaguardias como del Acuerdo sobre la OMC. En ese sentido, el Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias hace referencia a "la necesidad de aclarar y reforzar las disciplinas del GATT de 1994" en el contexto de las salvaguardias. Estimamos que las "disciplinas del GATT de 1994" sin duda incluyen las que regulan la no discriminación. Sea como fuere, en el Preámbulo del Acuerdo sobre la OMC se hace referencia explícita a "la eliminación del trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales". Observamos también que en el Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias se indica asimismo que uno de los objetivos de dicho Acuerdo es "restablecer el control multilateral sobre las salvaguardias y ... suprimir las medidas que escapan a tal control". Opinamos que la no aplicación del artículo XIII en el contexto de las salvaguardias daría lugar a la imposición de medidas de salvaguardia consistentes en contingentes arancelarios que escaparían parcialmente al control de las disciplinas multilaterales. Ese resultado sería contrario a los objetivos consagrados en el Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.50 Por estas razones, constatamos que la medida referente a los tubos está sujeta a las disposiciones del artículo XIII.

---

<sup>60</sup> Argentina - Calzado (*Órgano de Apelación*), párrafo 88.

<sup>61</sup> Véase la sección VII.B.3 a) *infra*.

<sup>62</sup> No se plantea el mismo problema por lo que respecta a las medidas arancelarias -que aparentemente tampoco están abarcadas por todas las disciplinas del artículo 5- porque las medidas arancelarias afectan por igual a todos los Miembros exportadores.

b) El contenido del artículo XIII

7.51 Corea formuló varias alegaciones basadas en el artículo XIII. En primer lugar, alega que los Estados Unidos infringieron la "primera y fundamental prescripción"<sup>63</sup> del párrafo 2 del artículo XIII de que los Miembros que apliquen restricciones a la importación "procurarán hacer una distribución del comercio ... que se aproxime lo más posible a la que las distintas partes contratantes podrían esperar si no existieran tales restricciones". En segundo lugar, Corea alega que los Estados Unidos infringieron la prescripción del párrafo 2 a) del artículo XIII de fijar un contingente global siempre que sea posible, así como la prescripción del párrafo 3 b) del artículo XIII de comunicar públicamente el volumen de ese contingente. En tercer lugar, Corea alega que los Estados Unidos, en infracción del párrafo 2 d) del artículo XIII, no negociaron los contingentes con los Miembros que tenían un interés sustancial en el producto.

7.52 El párrafo 2 del artículo XIII establece lo siguiente:

Al aplicar restricciones a la importación de un producto cualquiera, las partes contratantes procurarán hacer una distribución del comercio de dicho producto que se aproxime lo más posible a la que las distintas partes contratantes podrían esperar si no existieran tales restricciones, y, con este fin, observarán las disposiciones siguientes:

*a)* Siempre que sea posible, se fijarán contingentes que representen el monto global de las importaciones autorizadas (estén o no repartidos entre los países abastecedores), y se publicará su cuantía, de conformidad con el apartado *b)* del párrafo 3 de este artículo;

*b)* Cuando no sea posible fijar contingentes globales, podrán aplicarse las restricciones mediante licencias o permisos de importación sin contingente global;

*c)* Salvo a los efectos de aplicación de contingentes asignados de conformidad con el apartado *d)* de este párrafo, las partes contratantes no prescribirán que las licencias o permisos de importación sean utilizados para la importación del producto de que se trate procedente de una fuente de abastecimiento o de un país determinado;

*d)* Cuando se reparta un contingente entre los países abastecedores, la parte contratante que aplique las restricciones podrá ponerse de acuerdo sobre la repartición del contingente con todas las demás partes contratantes que tengan un interés sustancial en el abastecimiento del producto de que se trate. En los casos en que no pueda razonablemente aplicarse este método, la parte contratante interesada asignará, a las partes contratantes que tengan un interés sustancial en el abastecimiento de este producto, partes proporcionales a la contribución aportada por ellas al volumen o valor total de las importaciones del producto indicado durante un período representativo anterior, teniendo debidamente en cuenta todos los factores especiales que puedan o hayan podido influir en el comercio de ese producto. No se impondrán condiciones ni formalidades que impidan a cualquier parte contratante utilizar íntegramente la parte del volumen o del valor total que le haya sido asignada, a reserva de que la importación se efectúe en el plazo prescrito para la utilización del contingente.

---

<sup>63</sup> Primera comunicación de Corea, párrafo 124.



i) *Cláusula introductoria del párrafo 2 del artículo XIII*

7.53 Corea alega que los Estados Unidos infringieron la norma general establecida en la cláusula introductoria del párrafo 2 del artículo XIII.<sup>64</sup> Según Corea, los Estados Unidos no podían haber "procurado hacer una distribución del comercio ... que se aproximara lo más posible a la que las distintas partes contratantes podrían esperar si no existiera" la medida referente a los tubos sin respetar las pautas comerciales tradicionales.<sup>65</sup> Aparte de afirmar que el artículo XIII no es aplicable a la medida referente a los tubos, los Estados Unidos no han hecho referencia a este argumento.

7.54 A nuestro juicio, Corea tiene razón cuando aduce que un Miembro infringirá la norma general establecida en la cláusula introductoria del párrafo 2 del artículo XIII si impone medidas de salvaguardia sin respetar las pautas comerciales tradicionales (al menos a falta de toda prueba que indique que el cupo que un Miembro podría esperar obtener en el futuro difiere, como consecuencia de la evolución de las circunstancias, de su cupo histórico). Las corrientes comerciales anteriores a la imposición de una medida de salvaguardia ofrecen una base fáctica objetiva para hacer una proyección de lo que podría haber ocurrido de no haberse aplicado esa medida.

7.55 No hay en el expediente sometido a la consideración del Grupo Especial nada que sugiera que la medida referente a los tubos se basa de algún modo en las pautas históricas del comercio de tubos, o que los Estados Unidos, por su parte, "procuraron hacer una distribución del comercio ... que se aproximara lo más posible a la que los distintos Miembros podrían esperar si no existiera" la medida referente a los tubos. En lugar de ello, como observa Corea, "el volumen de importaciones dentro de contingente procedentes de Corea, tradicionalmente el principal proveedor del mercado de los Estados Unidos, se redujo al nivel de los proveedores menos importantes -o incluso entonces inexistentes- del mercado de los Estados Unidos (9.000 toneladas cortas)".<sup>66</sup> Por esa razón, constatamos que la medida referente a los tubos es incompatible con la norma general enunciada en la cláusula introductoria del párrafo 2 del artículo XIII.

ii) *Párrafo 2 a) del artículo XIII*

7.56 Corea alega que los Estados Unidos no fijaron un contingente que "representara el monto global de las importaciones autorizadas", en infracción del párrafo 2 a) del artículo XIII. A juicio de Corea, la única excepción al requisito de fijar un contingente global es que "cuando no sea posible fijar contingentes globales, podrán aplicarse las restricciones mediante licencias o permisos de importación sin contingente global".<sup>67</sup> Como los Estados Unidos no recurrieron a licencias o permisos de importación, debería haberse fijado un contingente global.

7.57 Los Estados Unidos aducen que la medida referente a los tubos no está regulada por el artículo XIII. Aducen además que ni los contingentes arancelarios ni los elementos contingentarios de un contingente arancelario son "contingentes" a los efectos del artículo XIII. Los Estados Unidos afirman también que los argumentos de la propia Corea establecen por qué no resultaba "posible" para los Estados Unidos fijar la cantidad global de importaciones a las que sería aplicable la exención del derecho suplementario del 19 por ciento. Al tener todos los Miembros acceso a la exención, y al

---

<sup>64</sup> A nuestro juicio, la cláusula introductoria del párrafo 2 del artículo XIII contiene una norma general, y no simplemente una declaración de principios. Así lo confirma la Nota al párrafo 2 del artículo XIII, que hace referencia a "la regla general enunciada en la primera frase del párrafo 2".

<sup>65</sup> Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 124.

<sup>66</sup> Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 155.

<sup>67</sup> Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 127.

haber un número indeterminado de países capaces de exportar tubos a los Estados Unidos, no había modo de determinar el volumen total al que podía aplicarse la exención.

7.58 Con independencia de que sean o no "contingentes" en el sentido del párrafo 2 a) del artículo XIII, los contingentes arancelarios están necesariamente sujetos a las disciplinas establecidas en esa disposición en virtud del texto expreso del párrafo 5 del artículo XIII. Por tanto, el párrafo 2 a) del artículo XIII debe tener sentido en el contexto de los contingentes arancelarios. A nuestro juicio, por lo que respecta a los contingentes arancelarios, el párrafo 2 a) del artículo XIII obliga a los Miembros a fijar, siempre que sea posible, el monto total de las importaciones que pueden beneficiarse del tipo arancelario más bajo.<sup>68</sup>

7.59 Los Estados Unidos afirmaron que "el único límite del volumen de las importaciones libres del derecho suplementario del 19 por ciento está determinado por el número de Miembros de la OMC que opten por aprovechar la exención de 9.000 toneladas".<sup>69</sup> Preguntamos a los Estados Unidos si esto significaba "que existe un límite del volumen de las importaciones sujetas al arancel más bajo, y que se alcanzará ese límite si todos los Miembros de la OMC optan por aprovechar la exención de 9.000 toneladas cortas".<sup>70</sup> Los Estados Unidos respondieron lo siguiente:

Sobre la base de una reflexión más detenida, sería más exacto afirmar que el único límite está determinado por el número de territorios aduaneros que aprovechen la exención de 9.000 toneladas. Por ejemplo, China y Rusia, que no son Miembros de la OMC, igual tienen derecho a esa exención. Por otro lado, no todos los países tienen plantas de producción de tubos, por lo que en la práctica el límite sería más bajo que si todos los territorios aduaneros aprovecharan la exención.

7.60 Aunque estimamos que los Estados Unidos no respondieron directamente a nuestra pregunta, parece que al menos existe un límite teórico al volumen total de importaciones permitidas al nivel arancelario más bajo por la medida referente a los tubos (es decir, el número de territorios aduaneros multiplicado por 9.000 toneladas cortas). Sin embargo, no creemos que ese límite teórico sea suficiente para satisfacer la prescripción del párrafo 2 a) del artículo XIII. Con arreglo a esa disposición, los Miembros están obligados a "fijar", siempre que sea posible, el monto global de las importaciones autorizadas al tipo arancelario más bajo, y a comunicar ese monto de conformidad con el párrafo 3 b). Observamos que por "fijar" (*fix*) se entiende "decidir, concluir, especificar" (*decide, settle, specify*)<sup>71</sup>. A nuestro juicio, el hecho de que exista un límite teórico al monto total de las importaciones permitidas al tipo arancelario más bajo no ofrece el grado de certeza que requiere la palabra "fijar", especialmente en el sentido de "especificar". Una cantidad no puede "fijarse" ni "especificarse" si ni siquiera se ha mencionado expresamente.<sup>72</sup>

7.61 Los Estados Unidos afirman que no era "posible" fijar el monto global de las importaciones que podían beneficiarse de la exención del derecho suplementario del 19 por ciento porque "al tener

---

<sup>68</sup> La obligación no puede extenderse a la fijación del monto global de las importaciones permitidas al tipo arancelario más alto, porque esto eliminaría en la práctica la distinción entre contingentes arancelarios y restricciones cuantitativas.

<sup>69</sup> Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 184.

<sup>70</sup> Pregunta 2 del Grupo Especial en la primera reunión sustantiva (véase el anexo B-2).

<sup>71</sup> *The Compact Edition of the Oxford English Dictionary*, volumen 1 (Oxford University Press, 1971).

<sup>72</sup> Según *The Compact Edition of the Oxford English Dictionary*, volumen 1 (Oxford University Press, 1971), por "*specify*" (especificar) se entiende "*name or mention expressly*" (nombrar o mencionar expresamente).

todos los Miembros acceso a la exención, y al haber un número indeterminado de países capaces de exportar tubos a los Estados Unidos, no había modo de determinar el volumen total al que podía aplicarse la exención".<sup>73</sup> Observamos, en primer lugar, que los Estados Unidos no han demostrado que en el momento de aplicar la medida referente a los tubos determinaron que no sería "posible" fijar el monto total de las importaciones permitidas al nivel arancelario más bajo. En segundo lugar, constatamos que el argumento de los Estados Unidos es circular, y por ello poco convincente. El argumento de los Estados Unidos se basa en que no era posible fijar el monto global de las importaciones permitidas al nivel arancelario más bajo por la naturaleza misma de la medida referente a los tubos. Sin embargo, esto no explica por qué los Estados Unidos no podían haber elegido otro tipo de medida en virtud de la cual hubiera sido posible fijar el monto total de las importaciones permitidas al nivel arancelario más bajo.<sup>74</sup>

7.62 Por las razones arriba expuestas, constatamos que la medida referente a los tubos es incompatible con el párrafo 2 a) del artículo XIII.

iii) *Párrafos 2 d) y 3 b) del artículo XIII*

7.63 Corea también hace alegaciones basadas en los párrafos 2 d) y 3 b) del artículo XIII. Como hemos constatado que los Estados Unidos infringieron el párrafo 2 a) del artículo XIII al no "fijar" el monto total de las importaciones permitidas al tipo arancelario más bajo, no nos parece necesario examinar las alegaciones de Corea basadas en los párrafos 2 d) y 3 b) del artículo XIII.<sup>75</sup>

### **3. Alegaciones basadas en los artículos 5 y 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994**

7.64 Corea alega que la medida referente a los tubos es incompatible con las prescripciones establecidas en las dos primeras frases del primer párrafo del artículo 5, con el párrafo 2 a) del artículo 5 y con el párrafo 1 del artículo 7. Analizaremos en primer lugar las alegaciones de Corea basadas en la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 2 a) del artículo 5. Seguidamente abordaremos la alegación de Corea basada en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7.

7.65 El artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece lo siguiente:

#### *Artículo 5*

##### *Aplicación de Medidas de Salvaguardia*

1. 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

---

<sup>73</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 211.

<sup>74</sup> En particular, no vemos motivo alguno por el que los Estados Unidos no podían haber elegido otro tipo de medida compatible con la norma general establecida en la cláusula introductoria del párrafo 2 del artículo XIII.

<sup>75</sup> Sin embargo, cuando un Miembro fija el monto total de las importaciones permitidas al tipo más bajo, esas disposiciones son claramente aplicables.

diferente para prevenir o reparar el daño grave. Los Miembros deberán elegir las medidas más adecuadas para el logro de estos objetivos.

2. a) En los casos en que se distribuya un contingente entre países proveedores, el Miembro que aplique las restricciones podrá tratar de llegar a un acuerdo con respecto a la distribución de las partes del contingente con los demás Miembros que tengan un interés sustancial en el suministro del producto de que se trate. En los casos en que este método no sea razonablemente viable, el Miembro interesado asignará a los Miembros que tengan un interés sustancial en el suministro del producto partes basadas en las proporciones de la cantidad o el valor totales de las importaciones del producto suministradas por dichos Miembros durante un período representativo anterior, teniendo debidamente en cuenta los factores especiales que puedan haber afectado o estar afectando al comercio de ese producto.

b) Un Miembro podrá apartarse de lo dispuesto en el apartado a) del presente párrafo a condición de que celebre consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 bajo los auspicios del Comité de Salvaguardias establecido en virtud del párrafo 1 del artículo 13 y de que presente al Comité una demostración clara de que i) las importaciones procedentes de ciertos Miembros han aumentado en un porcentaje desproporcionado en relación con el incremento total de las importaciones del producto considerado en el período representativo, ii) los motivos para apartarse de lo dispuesto en el apartado a) están justificados, y iii) las condiciones en que esto se ha hecho son equitativas para todos los proveedores del producto en cuestión. La duración de cualquier medida de esa índole no se prolongará más allá del período inicial previsto en el párrafo 1 del artículo 7. No estará permitido apartarse de las disposiciones mencionadas *supra* en el caso de amenaza de daño grave.

a) Párrafo 1 del artículo 5 (segunda frase) y párrafo 2 a) del artículo 5

7.66 En lo fundamental, las alegaciones de Corea basadas en la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 2 a) del artículo 5 son en buena parte análogas a sus alegaciones basadas en el artículo XIII. Sin embargo, antes de analizar esas alegaciones debemos abordar la cuestión básica de si las disposiciones en las que se apoya Corea son o no son aplicables a las medidas consistentes en contingentes arancelarios.

7.67 Corea afirma que los contingentes arancelarios son "restricciones cuantitativas" en el sentido de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5. Afirma asimismo que los contingentes arancelarios son un tipo de "contingente" en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 5.

7.68 Los Estados Unidos sostienen que los contingentes arancelarios no son ni "restricciones cuantitativas" ni "contingentes". Según los Estados Unidos, los contingentes arancelarios son derechos de aduana ordinarios.

7.69 No creemos que los contingentes arancelarios sean "restricciones cuantitativas" en el sentido del artículo 5. Observamos que la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 se refiere a las restricciones cuantitativas en el sentido de medidas que "reducen la cuantía de las importaciones por debajo [de un determinado] nivel". Los contingentes arancelarios no reducen necesariamente el volumen de las importaciones por debajo de un nivel predeterminado, ya que no imponen ningún límite al volumen total de importaciones permitidas (tanto a nivel mundial como al de un país específico). Los contingentes arancelarios establecen únicamente que las importaciones que sobrepasen un determinado nivel estarán sujetas a un tipo arancelario más elevado. Parece, por consiguiente, que los contingentes arancelarios no son medidas del tipo previsto en la referencia de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 a las "restricciones cuantitativas que reduzcan la cuantía de las importaciones por debajo de [un determinado] nivel".

7.70 Por lo demás, parece que no tiene mucho sentido aplicar la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 a los contingentes arancelarios. En primer lugar, un contingente arancelario impone un límite a las importaciones dentro de contingente, pero no a las importaciones fuera de contingente. Por tanto, el límite impuesto a las importaciones dentro de contingente es menos significativo que el límite global impuesto a las importaciones por una "restricción cuantitativa" regulada por la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5. Por esta razón no hay necesidad alguna de aplicar a los contingentes arancelarios la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5. Además, la aplicación de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 a los contingentes arancelarios podría afectar a la distinción entre contingentes arancelarios y restricciones cuantitativas. Si el volumen dentro de un contingente arancelario tuviera que fijarse sobre la misma base, y por tanto al mismo nivel, que el límite global impuesto a las importaciones por las restricciones cuantitativas, los Miembros difícilmente se verían inducidos a utilizar contingentes arancelarios. Esto sería muy lamentable, ya que por lo general se considera que los contingentes arancelarios (aplicados en forma compatible con el artículo XIII) son menos restrictivos de las importaciones que las restricciones cuantitativas.

7.71 En segundo lugar, observamos que no parece que la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 imponga disciplina alguna por lo que respecta a la imposición de medidas de salvaguardia que adopten la forma de simples derechos adicionales (con excepción de lo dispuesto en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5). En otras palabras, si se aplicara un simple derecho adicional del 50 por ciento, no habría obligación (en virtud de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5) de garantizar que ese derecho adicional no reducirá la cantidad de importaciones por debajo del nivel medio de importación de los últimos tres años representativos. No obstante, si la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 se aplicara a los contingentes arancelarios, la imposición de un límite dentro de contingente de cero, y de un derecho del 50 por ciento a las importaciones fuera de contingente, sí infringiría la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 (siempre que el promedio anual de las importaciones de los últimos tres años no fuera cero), aunque no haya diferencias sustantivas entre las medidas. No podemos imaginar que los negociadores del Acuerdo sobre Salvaguardias tuvieran intención de llegar a un resultado tan absurdo.

7.72 Parece, además, que el Órgano de Apelación hizo una distinción entre contingentes arancelarios y restricciones cuantitativas en el asunto *Corea - Productos lácteos*. En dicho asunto, el Órgano de Apelación afirmó que una medida de salvaguardia puede "adoptar la forma de una restricción cuantitativa o de un contingente arancelario".<sup>76</sup> Si el Órgano de Apelación hubiera considerado que los contingentes arancelarios eran restricciones cuantitativas, no habría afirmado que las medidas de salvaguardia pueden adoptar la forma de restricciones cuantitativas o la de contingentes arancelarios.

7.73 Tampoco nosotros consideramos que los contingentes arancelarios sean "contingentes" en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 5. Si lo fueran, el párrafo 5 del artículo XIII sería superfluo (ya que el artículo XIII se aplica expresamente a los contingentes). Aunque cabría aducir que un contingente arancelario ha de ser un tipo de contingente, igualmente podría aducirse que un contingente arancelario ha de ser una forma de arancel. Sin embargo, tal resultado no es sostenible, ya que una medida no puede ser al mismo tiempo un contingente y un arancel. Además, el pasaje del informe del Órgano de Apelación encargado del asunto *Corea - Productos lácteos* arriba citado demuestra que el Órgano de Apelación no considera que los contingentes arancelarios sean aranceles (ya que hace una distinción entre aranceles y contingentes arancelarios). A nuestro entender, ni la palabra "arancel" ni la palabra "contingente" son determinantes de la naturaleza de un contingente arancelario.

---

<sup>76</sup> *Corea - Productos lácteos* (Órgano de Apelación), párrafo 96. En el GATT de 1947, las Partes Contratantes clasificaron los contingentes arancelarios impuestos de conformidad con el artículo XIX como una subserie de "medidas de tipo arancelario", y no como restricciones cuantitativas. Modalidades de aplicación del artículo XIX, L/4679, párrafos 37 a 39 (5 de julio de 1978).

7.74 Además, ambas partes han aducido<sup>77</sup> que un contingente es una forma de restricción cuantitativa. No vemos motivos para disentir. Como ya hemos constatado que un contingente arancelario no es una "restricción cuantitativa" (una categoría más amplia, que incluye los contingentes) en el sentido del párrafo 1 del artículo 5, tampoco podrá ser un "contingente" (una categoría más restringida de restricción cuantitativa) en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 5.<sup>78</sup>

7.75 Por esos motivos, constatamos que la medida referente a los tubos, en tanto que contingente arancelario, no está sujeta a las disciplinas del artículo 5 para las restricciones cuantitativas (segunda frase del párrafo 1 del artículo 5) o para los contingentes (párrafo 2 a) del artículo 5).<sup>79</sup> Por consiguiente, rechazamos las alegaciones de Corea basadas en esas disposiciones.

b) Primera frase del párrafo 1 del artículo 5

7.76 Corea afirma que la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 impone a los Miembros que aplican una medida de salvaguardia la obligación de asegurarse de que la medida aplicada guarda proporción con el objetivo de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Corea alega que los Estados Unidos no respetaron esa obligación porque no demostraron la necesidad de la medida referente a los tubos en la fecha de su imposición. Corea afirma que el párrafo 1 del artículo 5 requiere que una medida no reduzca "la cuantía de las importaciones por debajo del nivel de ... los tres últimos años ... a menos que se dé una justificación clara de la necesidad de fijar un nivel diferente para prevenir o reparar el daño grave". En apoyo de su argumento, Corea invoca la constatación del Órgano de Apelación, en el asunto *Corea - Productos lácteos*, de que "el Miembro que aplique una medida de salvaguardia debe dar esa 'justificación clara' *en el momento de adoptar la decisión, en sus recomendaciones o determinaciones sobre la aplicación de una medida de salvaguardia*"<sup>80</sup> (cursiva en el original). Corea alega que la medida referente a los tubos excedía "la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".

7.77 Los Estados Unidos se apoyan en la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos* para aducir que "las recomendaciones o determinaciones en un procedimiento de salvaguardia *no tienen* que justificar *necesariamente* el tipo o la amplitud de la medida de salvaguardia aplicada por el Miembro, salvo en el caso concreto de una restricción cuantitativa que reduzca el volumen de importación por debajo del promedio de las importaciones

---

<sup>77</sup> Respuesta de Corea a la pregunta 7 del Grupo Especial (9 en la comunicación de Corea) (véase el anexo B-1); respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 4 del Grupo Especial (véase el anexo B-2).

<sup>78</sup> Somos plenamente conscientes de la asimetría entre el ámbito de aplicación del artículo XIII y el artículo 5 por lo que respecta a las medidas de salvaguardia que son contingentes arancelarios. Sin embargo, es importante señalar que no hemos aplicado el párrafo 2 del artículo XIII al contingente arancelario impuesto a los tubos sobre la base del texto expreso de esa disposición. Lo hemos hecho en virtud de lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo XIII ("las disposiciones de este artículo se aplicarán a todo contingente arancelario instituido o mantenido por un [Miembro]"). No hay, naturalmente, un equivalente al párrafo 5 del artículo XIII en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, la asimetría entre el ámbito de aplicación del artículo XIII y el artículo 5 por lo que respecta a las medidas de salvaguardia que son contingentes arancelarios es resultado directo del texto expreso de esas disposiciones.

<sup>79</sup> Somos plenamente conscientes de que nuestra constatación significaría que la "modulación de los contingentes" regulada en el párrafo 2 b) del artículo 5 no es aplicable a los contingentes arancelarios. A nuestro juicio, este resultado no es contrario al principio de interpretación efectiva de los tratados, ya que el párrafo 2 b) del artículo 5 sigue siendo plenamente aplicable, y por tanto efectivo, por lo que respecta a las medidas de salvaguardia incluidas en el ámbito de aplicación del párrafo 2 a) del artículo 5.

<sup>80</sup> *Corea - Productos lácteos (Órgano de Apelación)*, párrafo 98.

realizadas en los tres últimos años representativos".<sup>81</sup> Según los Estados Unidos, "el análisis de la aplicación de una medida de salvaguardia por parte de un Miembro efectuado por el Grupo Especial no se limita a la investigación o al informe, sino que puede incluir una justificación *ex post* del Miembro de los motivos por los que la medida era admisible en el momento de su imposición".<sup>82</sup> Además, los Estados Unidos afirman que "incumbe a Corea, como demandante, demostrar que la medida de los Estados Unidos iba más allá de lo necesario o, dicho de otra forma, que no era "proporcionada a los objetivos del párrafo 1 del artículo 5, es decir, reparar el daño grave y facilitar el reajuste".<sup>83</sup>

i) *La obligación establecida en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5*

7.78 Antes de abordar los argumentos específicos de Corea, observamos que en el asunto *Corea - Productos lácteos* el Órgano de Apelación coincidió:

96. ... con el Grupo Especial en que no cabe ningún género de dudas de que el texto de esta disposición impone a un Miembro que aplique una medida de salvaguardia la *obligación* de asegurarse de que la medida aplicada guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Coincidimos asimismo en que esa obligación es exigible con independencia de la forma concreta que adopte una medida de salvaguardia. Independiente de que se trate de una restricción cuantitativa o de un contingente arancelario la medida en cuestión, sólo debe aplicarse "en la medida necesaria" para alcanzar los objetivos establecidos en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.<sup>84</sup> (Se omiten las notas de pie de página.)

7.79 Por consiguiente, la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 obliga a los Miembros que apliquen medidas de salvaguardia a asegurarse de que dichas medidas guarden proporción con el objetivo de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

ii) *Fundamento para el examen del cumplimiento de la obligación establecida en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5*

7.80 Corea afirma que sólo podríamos constatar que los Estados Unidos habían cumplido la obligación establecida en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 si hubieran formulado una determinación sobre la necesidad de la medida referente a los tubos en el momento en que ésta se impuso. Observamos que el Órgano de Apelación encargado del asunto *Corea - Productos lácteos* abordó esta cuestión. El Órgano de Apelación comenzó su análisis señalando que:

97. ... en el párrafo 7.109 de su informe, el Grupo Especial declaró lo siguiente:

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

---

<sup>81</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 44.

<sup>82</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 45.

<sup>83</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 172.

<sup>84</sup> *Corea - Productos lácteos* (Órgano de Apelación), párrafo 96.

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. (Cursiva añadida.)

98. La segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 establece lo siguiente:

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.

Esta frase requiere una "justificación clara" en caso de que un Miembro adopte una medida de salvaguardia consistente en una restricción cuantitativa que reduzca la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas. Coincidimos con el Grupo Especial en que el Miembro que aplique una medida de salvaguardia debe dar esa "justificación clara" *en el momento de adoptar la decisión, en sus recomendaciones o determinaciones sobre la aplicación de una medida de salvaguardia.*

99. En cambio, no consideramos que haya en el párrafo 1 del artículo 5 ninguna disposición que imponga esa obligación respecto de una medida de salvaguardia *distinta* de una restricción cuantitativa que reduzca la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos. En concreto, un Miembro *no* está obligado a justificar en sus recomendaciones o determinaciones la adopción de una medida que adopte la forma de una restricción cuantitativa que sea compatible con "el promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas".

100. Por estas razones, no coincidimos con la constatación general que el Grupo Especial formula en el párrafo 7.109, según la cual:

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.

(...)

103. Por esas razones, confirmamos la constatación del Grupo Especial, recogida en el párrafo 7.101 de su informe, de que la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 impone al Miembro que aplique una medida de salvaguardia la *obligación* de asegurarse de que la medida aplicada no es más restrictiva de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. En cambio, revocamos la constatación general del Grupo Especial, recogida en el párrafo 7.109 de su informe, según la cual el párrafo 1 del artículo 5 obliga a un Miembro a explicar, en el momento en que formule las recomendaciones y determinaciones relativas a la



aplicación de una medida de salvaguardia, que su medida es necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste, incluso cuando la medida concreta de salvaguardia aplicada *no* sea una restricción cuantitativa que reduzca la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos. En lo que respecta a la cuestión de si la medida de salvaguardia adoptada por Corea es compatible con la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5, no estamos en condiciones de llegar a una conclusión ante la inexistencia de constataciones fácticas pertinentes en el informe del Grupo Especial o de hechos indiscutidos que consten en el expediente.

7.81 Parece, por tanto, que a juicio del Órgano de Apelación el párrafo 1 del artículo 5 no obliga a los Miembros a explicar, en sus recomendaciones o determinaciones sobre la aplicación de una medida de salvaguardia, de qué manera consideraron los hechos de que tenían conocimiento y por qué concluyeron, en el momento de adoptar la decisión, que la medida que había de aplicarse era necesaria para reparar un daño grave y para facilitar el reajuste de la rama de producción. Parecería, según el Órgano de Apelación, que esa obligación sólo nace si un Miembro impone una medida de salvaguardia en forma de restricción cuantitativa que reduzca el volumen de importación por debajo del promedio de las importaciones de los tres últimos años representativos.<sup>85</sup> La medida referente a los tubos no es una restricción cuantitativa que reduzca el volumen de importación por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos. Por tanto, basándonos en las constataciones del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos*, constatamos que los Estados Unidos no estaban obligados a demostrar, en el momento de imposición de la medida referente a los tubos, que ésta era "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".<sup>86, 87</sup>

---

<sup>85</sup> Hemos considerado cuidadosamente si el Órgano de Apelación quería o no limitar sus constataciones a la aplicación del párrafo 1 del artículo 5 a las restricciones cuantitativas (ya que el asunto *Corea - Productos lácteos* se centraba en la aplicación de una restricción cuantitativa). En otras palabras, hemos considerado cuidadosamente si el Órgano de Apelación quiso decir que un Miembro no necesita demostrar que su medida de salvaguardia guarda proporción con el objetivo de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste si la medida es una restricción cuantitativa que no reduce el nivel de importación por debajo de "el promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas". En ese caso, las constataciones del Órgano de Apelación no resolverían la cuestión de si los Miembros tienen que demostrar que su medida de salvaguardia guarda proporción con el objetivo de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste cuando esa medida de salvaguardia no es una restricción cuantitativa. Aunque ese enfoque no deja de ser razonable, en definitiva no constituye una interpretación justa de las constataciones del Órgano de Apelación.

<sup>86</sup> En su segunda comunicación escrita, Corea afirma asimismo que "la obligación de los Estados Unidos de dar independientemente una justificación expresa nació en el presente caso porque el Presidente tomó medidas más estrictas de las justificadas por la decisión de la USITC o el análisis económico subyacente. En tales casos, cuando las autoridades competentes han hecho constataciones explícitas de que determinados niveles de reparación son "suficientes", mientras que otros son "excesivos", los Miembros tienen una obligación positiva de explicar por qué es "necesario" aplicar una medida muy distinta. Había una cuestión que era preciso abordar positivamente". No vemos en el Acuerdo sobre Salvaguardias nada que obligue a un Miembro, por el mero hecho de que haya decidido adoptar una medida distinta de las recomendadas con arreglo a los procedimientos internos, a explicar por qué es necesaria su medida de salvaguardia.

<sup>87</sup> En su declaración oral en la segunda reunión sustantiva, Corea afirmó que la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero* "confirma que debía haberse ofrecido una explicación [del porqué la medida referente a los tubos no es más excesiva que "necesaria"] antes de la imposición de la medida". Sin embargo, no estamos persuadidos de que el Órgano de Apelación encargado del asunto *Estados Unidos - Carne de cordero* habría revocado deliberadamente sus constataciones en el asunto *Corea - Productos lácteos*. En *Estados Unidos - Carne de cordero*, el Órgano de Apelación constató que "la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias es algo que debe demostrarse previamente 'para que

7.82 Por esos motivos, nuestro examen de si los Estados Unidos cumplieron o no la obligación establecida en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 no se circunscribe a la determinación de la necesidad de la medida referente a los tubos que los Estados Unidos pudieron haber formulado en el momento de la imposición.

iii) *Prescripciones sustantivas de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5*

1) Argumentos de Corea

7.83 Corea alega que la medida referente a los tubos excedía la medida "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste" porque "era significativamente más restrictiva que la recomendación de la USITC e incluso que la propuesta de los solicitantes".<sup>88</sup> Corea afirma que la exención para los miembros del TLCAN tuvo un efecto mucho más negativo para los demás proveedores como consecuencia de la medida referente a los tubos que el que hubiera tenido de aplicarse la medida recomendada por la USITC.

7.84 Además, Corea sostiene que la medida referente a los tubos fue más allá de lo "necesario" basándose en los siguientes "elementos de juicio deductivos de los efectos previstos".<sup>89</sup>

- 1) El total proyectado de las importaciones "dentro de contingente" era de unas 63.000 toneladas cortas, sobre la base de que la USITC sólo enumeró siete proveedores importantes no canadienses ni mexicanos. (Los datos actuales sobre las importaciones de los Estados Unidos entre marzo de 2000 y febrero de 2001 indican un total de importaciones "dentro de contingente" de 64.067 toneladas.)
- 2) Con el nivel arancelario del 19 por ciento cabía esperar un volumen muy limitado de importaciones "fuera de contingente":
  - i) El derecho impuesto equivalía a entre 6 y 10 veces nivel del tipo consolidado.
  - ii) Cada país proveedor podía suministrar 9.000 toneladas cortas a tipos consolidados. Cabía presumir que el mercado absorbería esas importaciones (y las del Canadá y México) antes que las importaciones sujetas a derechos de aduana adicionales del 19 por ciento.
  - iii) Dos proveedores muy importantes no estaban controlados.

---

pueda aplicarse una medida de salvaguardia" en forma compatible con el artículo XIX del GATT de 1994, de lo que se sigue "que esta demostración debe hacerse *antes* de que se aplique la medida de salvaguardia" (párrafo 72). A nuestro modo de ver, la obligación de asegurarse de que una medida de salvaguardia no exceda la medida "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste" (primera frase del párrafo 1 del artículo 5) no es un requisito previo que haya que demostrar "para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia". Antes bien, es una obligación que debe respetarse por lo que respecta a la amplitud y la naturaleza de una medida de salvaguardia una vez que se ha adoptado la decisión de aplicarla. Por tanto, no estamos persuadidos de que las constataciones del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero* relativas a la evolución imprevista de las circunstancias guarden alguna relación con el asunto sometido a nuestra consideración.

<sup>88</sup> Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 144.

<sup>89</sup> Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 39.

- iv) Los tubos importados y los nacionales son productos fácilmente intercambiables. Además, según testimonios prestados ante la USITC, los consumidores preferían los productos nacionales.
  - v) La rama de producción estadounidense tenía una importante capacidad ociosa, y la capacidad de producción del país excedía del consumo.
- 3) El total de las importaciones entre marzo de 2000 y febrero de 2001, excluyendo las procedentes del Canadá y México, equivalió a 78.671 toneladas. De ese total, sólo 14.604 toneladas entraron al tipo del 19 por ciento. Las importaciones dentro de contingente totalizaron 64.067 toneladas.
- 4) El único análisis económico efectuado a efectos de cumplir las obligaciones derivadas del párrafo 1 del artículo 5 consistió en los Memorandos Económicos. Sobre la base de otros análisis, la mayoría de la USITC llegó a la conclusión de que 151.124 toneladas a tipos consolidados reducirían las importaciones a un nivel "suficiente". Éste parece ser el único fundamento económico del nivel de restricción recomendado por la USITC. La recomendación de la USITC -que parecía más en consonancia con las normas de la OMC- fue rechazada en favor de una medida que no lo estaba.

7.85 Corea sostiene asimismo que la medida referente a los tubos no tenía únicamente por objeto hacer frente a los efectos perjudiciales de las importaciones, y afirma que el Grupo Especial debe dar por sentado que tenía también por finalidad hacer frente a los efectos perjudiciales de la crisis de la rama de producción de petróleo y gas.

7.86 Corea hace referencia al argumento de los Estados Unidos de que si un arancel del 19 por ciento se tradujera plenamente en aumentos del precio unitario medio de los tubos, la repercusión en los beneficios de explotación representaría un aumento que sería cercano pero no igual a los niveles de beneficios de explotación antes del aumento súbito de las importaciones. Según Corea, una de las deficiencias más evidentes de ese análisis es que la explicación *ex post* pasa por alto el hecho de que la demanda estaba mejorando rápidamente. También da por sentado que el arancel se traducirá directamente en beneficios de explotación, pero quita importancia a los efectos positivos del aumento del volumen de venta resultante de la retirada de productos importados del mercado. Por tanto, el análisis pasa por alto las mayores ventajas de explotación derivadas de la combinación de los incrementos de precio y de volumen.<sup>90</sup> Según Corea, los Estados Unidos también pasan por alto el hecho de que prácticamente ningún producto (14.000 toneladas) entró al nivel arancelario del 19 por ciento el primer año del contingente arancelario. Para conseguir un aumento de beneficios de explotación de 15-17 dólares y una relación de explotación del 3 al 4 por ciento, los Estados Unidos simplemente añadieron 62-64 dólares al precio unitario medio de 412 dólares por tonelada en el cuadro 10, y la misma cantidad al beneficio de explotación negativo de 47 dólares por tonelada. De ese modo, con un nuevo precio unitario de 474-476 dólares y beneficios de explotación de 15-17 dólares por tonelada, los Estados Unidos obtienen un beneficio de explotación de entre el 3,2 y el 3,6 por ciento. Seguidamente, los Estados Unidos comparan ese nivel de beneficios de explotación y afirman que representa un nivel cercano, pero no igual, al de los años rentables de la rama de producción antes del aumento súbito de las importaciones. Hay que suponer, sin embargo, que una de las finalidades de las medidas de salvaguardia es que el volumen de ventas de la rama de producción de los Estados Unidos aumente a medida que las importaciones a precios más elevados pierden cuota de mercado. Si los Estados Unidos quieren usar un año de referencia para determinar la idoneidad de

---

<sup>90</sup> Según Corea, el análisis de los Estados Unidos también pasa por alto que los productos importados y los nacionales son intercambiables, así como la elasticidad de la demanda, y que se excluyó a México y el Canadá de la medida.

las medidas de salvaguardia, su análisis referido al cuadro 10 debe ser más realista. Por ejemplo, los Estados Unidos debían haber dado por sentado que debido a las ventajas de explotación, diversos costos unitarios disminuirían a medida que el volumen aumentaba.<sup>91</sup> Además, como se indica más arriba, el razonamiento de los Estados Unidos pasa totalmente por alto la mejora de la situación del mercado de la que se hace eco el expediente de la USITC. Según la USITC, "los precios del gas natural y el petróleo han aumentado desde principios de 1999, lo que ha dado lugar a un aumento de las actividades de perforación y producción y por ello a un aumento de la demanda de tubos".<sup>92</sup> El razonamiento *ex post* de los Estados Unidos se aparta de las recomendaciones de la mayoría de la USITC y de las opiniones separadas, que en sus recomendaciones tuvieron plenamente en cuenta la mejora de la situación del mercado.<sup>93</sup> Por ejemplo, los Estados Unidos no explican por qué los miembros de la Comisión que constataron la existencia de una amenaza de daño grave concluyeron que sólo hacía falta un arancel del 12,5 por ciento para que la rama de producción volviera a obtener beneficios, basándose en un examen analítico real<sup>94</sup> que llevó a concluir que ese aumento del arancel daría lugar a un aumento "moderado" del precio, "así como a un aumento sustancial de los ingresos ... debido al aumento de los volúmenes de venta".<sup>95</sup>

## 2) Argumentos de los Estados Unidos

7.87 Los Estados Unidos afirman que el punto de referencia establecido en el párrafo 1 del artículo 5 para la aplicación de una medida de salvaguardia es la situación en que se encuentra la rama de producción nacional. Además, los Estados Unidos sostienen que la compatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5 sólo se puede analizar por referencia a la aplicación de la medida en su conjunto, y no a sus diversos componentes. Los Estados Unidos sostienen que los argumentos de Corea simplemente no satisfacen la norma aplicable. Ni siquiera intentan abordar la medida referente a los tubos a la luz del daño grave y la facilitación del reajuste. En lugar de ello, comparan la salvaguardia referente a los tubos escogida por los Estados Unidos con un contingente arancelario que, a juicio de tres miembros de la USITC, "hará frente al daño grave cuya existencia se ha constatado y será muy eficaz para facilitar los esfuerzos de la rama de producción nacional para efectuar un reajuste positivo frente a la

---

<sup>91</sup> Según Corea, si el volumen de las ventas de la rama de producción de los Estados Unidos retorna a los niveles de 1997 y los costos unitarios de 1997 para la mano de obra directa, los costos unitarios provisionales para 1999 son sustituidos por otros costos de fabricación y gastos generales, de venta y administrativos. Los costos unitarios directos de la mano de obra disminuirían 8 dólares, otros costos de fabricación unitarios disminuirían 19 dólares, y los gastos generales, de venta y administrativos unitarios disminuirían 7 dólares, lo que representa una disminución total de 34 dólares. Si el ahorro de 34 dólares por unidad se añade al aumento de 15-17 dólares de los beneficios de explotación (calculado por los Estados Unidos como consecuencia del arancel del 19 por ciento), los beneficios de explotación de la rama de producción de los Estados Unidos aumentan entre 49 y 51 dólares, lo que equivale a un beneficio de explotación del 10,3 al 10,7 por ciento (utilizando el mayor precio resultante de la plena repercusión del arancel del 19 por ciento). Esto es muy superior al 8,1 por ciento alcanzado en 1997, el año más rentable. Véase el informe de la USITC, cuadro 9, II-27.

<sup>92</sup> Informe de la USITC, Opiniones de la Comisión sobre la Reparación ("Opiniones de la mayoría sobre la reparación"), I-76-77.

<sup>93</sup> Véase el informe de la USITC, Opiniones de la mayoría sobre la reparación, I-76-77.

<sup>94</sup> Véase el informe de la USITC, Opiniones sobre la reparación de la Presidenta Lynn M. Bragg y la Comisionada Thelma J. Askey ("*Bragg and Askey Views on Remedy*"), I-87 y I-92. Observamos que los Estados Unidos aducen concretamente que a efectos de la determinación de la reparación adecuada no hay diferencia entre una constatación de amenaza de daño y una constatación de daño efectivo. Véase la respuesta de los Estados Unidos a las preguntas en la primera reunión sustantiva, párrafo 6.

<sup>95</sup> Véase el informe de la USITC, *Bragg and Askey Views on Remedy*, I-92 (donde se citan el Memorando de la Comisión sobre la Reparación EC-W-071 (1º de diciembre de 1999), y el Memorando Adicional de la Comisión sobre la Reparación EC-W-074 (7 de diciembre de 1999)).

competencia de las importaciones".<sup>96</sup> Corea describe la salvaguardia referente a los tubos como una medida "más restrictiva" de la recomendada por los tres miembros de la Comisión, y de ello extrapola que la salvaguardia referente a los tubos ha de ser, en consecuencia, "excesiva". Según los Estados Unidos, el hecho de que una posible medida de salvaguardia no sobrepase los límites establecidos por el párrafo 1 del artículo 5 no significa que la modificación del tipo, el nivel o la duración de la medida la desplacen más allá de ese límite.

7.88 Los Estados Unidos afirman que la salvaguardia referente a los tubos tiene dos elementos principales, a saber, un derecho suplementario del 19 por ciento (que disminuye al 15 y después al 11 por ciento en años subsiguientes) aplicable a las importaciones pertinentes, y una exención de 9.000 toneladas. En lo tocante a los efectos del arancel, los Estados Unidos observan que el valor unitario medio de los productos importados en 1999 (datos provisionales) fue de 330-337 dólares por tonelada corta. Cabría esperar que como consecuencia de la aplicación de un arancel del 19 por ciento el precio unitario medio de los productos importados aumentaría en 62-64 dólares por tonelada corta, hasta llegar a los 393-401 dólares por tonelada corta.<sup>97</sup> La exención de 9.000 toneladas cortas contribuiría a reducir el aumento del valor unitario medio, porque hasta 9.000 toneladas cortas de cada país proveedor podrían entrar en los Estados Unidos sin pagar derechos adicionales. Por ello cabría esperar que la aplicación del arancel daría lugar, en promedio, a aumentos de precio algo inferiores al 19 por ciento y los 62-64 dólares por tonelada corta. Los efectos de la medida sobre los precios disminuirían también en el curso de su aplicación, al reducirse el arancel al 15 por ciento del segundo año y al 11 por ciento del tercer año. Según los Estados Unidos, los efectos que el aumento de los precios de importación tendrían para los productores estadounidenses dependerían de la reacción de estos últimos. Por un lado, podrían optar por aumentar sus precios en una cuantía similar a los aumentos de los precios de importación, lo que daría lugar a un aumento de precios. En tal caso, la diferencia relativa entre los precios de las importaciones pertinentes y los tubos nacionales se mantendría aproximadamente igual. No era probable que los clientes modificaran sus pautas de compra, ni que las cuotas de mercado de las importaciones pertinentes y los tubos de producción nacional cambiaran significativamente. Por otro lado, los productores de los Estados Unidos podrían aumentar los precios en menos de la cuantía del aumento del precio de importación. En tal caso, la diferencia relativa de precios entre las importaciones pertinentes y los tubos de producción nacional disminuiría, lo que probablemente llevaría a algunos clientes a optar por el producto nacional. Como consecuencia de ello, la cuota de mercado de los productores nacionales aumentaría.

---

<sup>96</sup> Informe de la USITC, página I-5.

<sup>97</sup> Cuadro de valores unitarios medios, EE.UU. - prueba documental 21. Los cálculos que figuran en el cuadro de referencia se basan en los datos contenidos en el cuadro 3, página II-15 del informe de la USITC, con exclusión de los tubos procedentes del Canadá y de México. En el cuadro de valores unitarios medios figuran cifras públicas del total de importaciones procedentes de las fuentes pertinentes, incluido el Japón, y un total parcial relativo a las fuentes de importación pertinentes, con exclusión del Japón. Como todas las importaciones no pertinentes procedieron del Japón, los valores reales de cualquier estadística caerán en algún punto entre el total parcial y el total general. Los Estados Unidos reconocen que los cambios en la mezcla de productos pueden afectar a los valores unitarios medios. Sin embargo, los tubos son productos bastante normalizados, circunstancia que mitiga los problemas que pudieran causar tales distorsiones.

7.89 Si los productores nacionales pudieran aumentar sus precios en una cuantía igual al aumento medio de 62-64 dólares del valor unitario medio previsto para las importaciones pertinentes como consecuencia de la aplicación del arancel del 19 por ciento, su margen de beneficios de explotación aumentaría, en promedio, hasta 15-17 dólares por tonelada corta, con una relación de explotación del 3 al 4 por ciento.<sup>98</sup> Esto representaría entre un 3 y un 4 por ciento del total de ingresos, nivel cercano, pero no igual, al de los años rentables de la rama de producción antes del aumento súbito de las importaciones.<sup>99</sup> Sin embargo, como se indica más arriba, un aumento de los precios equiparable al aumento de los precios de importación probablemente no modificaría la cuota de mercado de los productores nacionales -un aspecto importante del daño grave. También, como se indica más arriba, cabe preguntarse si los productores estadounidenses *podrían* aumentar sus precios en esa cuantía. Por tanto, no puede decirse que los Estados Unidos aplicaron la salvaguardia referente a los tubos más allá de la medida necesaria, ya que no era probable que la citada salvaguardia pudiera compensar por sí misma los efectos del aumento de las importaciones en el volumen y los precios. Esto se ve más claramente a la luz de la exención arancelaria para 9.000 toneladas. Dado que 9.000 toneladas de cada fuente no pagarían el arancel, el aumento medio del precio sería inferior a la cuantía prevista si el arancel se aplicara sin exenciones. Por tanto, la exención de 9.000 toneladas demuestra sin género de dudas que los Estados Unidos aplicaron la salvaguardia referente a los tubos en *menor* medida de lo necesario.

7.90 Según los Estados Unidos, el argumento de Corea de que la medida correctiva trata de hacer frente, de manera inadmisiblemente, a los efectos perjudiciales de factores distintos de las importaciones está plagado de errores fácticos y conceptuales. Corea no invoca fundamento alguno para que el Grupo Especial llegue a la conclusión de que el Acuerdo sobre Salvaguardias requiere que las medidas de salvaguardia se circunscriban a los efectos perjudiciales de las importaciones. Corea no ha citado ninguna disposición del Acuerdo sobre la OMC que requiera que una medida de salvaguardia se circunscriba a los efectos del aumento de las importaciones. Por consiguiente, no ha logrado acreditar una presunción de incompatibilidad con el Acuerdo. Según los Estados Unidos, el argumento de Corea es también deficiente desde el punto de vista fáctico. Corea afirma que la medida correctiva recomendada por la USITC tenía por objeto hacer frente tanto al aumento de las importaciones como a la crisis del petróleo y el gas.<sup>100</sup> Los Estados Unidos explican, en primer lugar, que la medida correctiva recomendada por la USITC en nada afecta al análisis del Grupo Especial, especialmente dado que el Presidente no la adoptó.<sup>101</sup> En segundo lugar, el informe de la USITC no respalda la opinión de Corea sobre la intención de la Comisión. Corea cita tres partes del informe de la USITC. En la primera (página I-28) simplemente se expone la constatación mayoritaria de la USITC de que una disminución de las actividades de extracción de petróleo y gas redujo la demanda de tubos, lo que contribuyó al daño grave. En la segunda (página I-76) se reconoce que este factor condiciona la demanda de tubos. La tercera (páginas I-85 y I-86) recoge la constatación de que la medida correctiva "habrá frente al daño grave" y "no excede de la cuantía necesaria para reparar el daño grave". Los Estados Unidos no creen que esa constatación sugiera que la medida correctiva recomendada por la USITC tenía por objeto hacer frente a los efectos de la disminución de la demanda de tubos. Además, el texto citado por Corea (páginas I-85 y I-86) también da cuenta de la expectativa mayoritaria de que la demanda de tubos "mejoraría". Por tanto, la mayoría de los miembros de la Comisión dio por sentado que la demanda de tubos sería un factor que influiría *positivamente* en la situación de la rama de producción en un futuro próximo. Una medida correctiva basada en esa proposición difícilmente puede caracterizarse como una reparación de los *daños*

---

<sup>98</sup> Informe de la USITC, página II-28, cuadro 10.

<sup>99</sup> Informe de la USITC, página II-27, cuadro 9.

<sup>100</sup> Declaración oral de la República de Corea, párrafo 80.

<sup>101</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 173 y 174.

derivados de la *disminución* de la demanda de tubos. Según los Estados Unidos, los cálculos de Corea dan por sentado que los productores estadounidenses aumentan sus precios en toda la cuantía posible y consiguen aumentar su volumen de venta. Eso es económicamente imposible. Además, Corea pasó por alto el hecho de que la exención de 9.000 toneladas reduciría el aumento del precio medio de las importaciones, lo que a su vez reduciría la capacidad de los productores estadounidenses para aumentar los precios. En otro cálculo de Corea se da por sentado que la imposición de una medida de salvaguardia pondría de nuevo a la rama de producción estadounidense en las condiciones que prevalecían en 1997. Los Estados Unidos no parten de esa base en su explicación del cumplimiento del párrafo 1 del artículo 5.

7.91 Los Estados Unidos sostienen que el expediente no justifica la alegación de Corea de que la demanda estaba mejorando rápidamente. La mayoría de la USITC observó que 1997 y 1998 fueron años de demanda inhabitualmente alta, y que en 1999 la demanda había vuelto a niveles anteriores (informe de la USITC, página I-28). Otras pruebas indicaban que la demanda en el mayor sector de consumo de tubos estaba vinculada al crecimiento económico general, que con arreglo a las predicciones se cifraría en un 3-4 por ciento anual. Los productores estadounidenses hicieron una proyección de crecimiento del 4 al 5 por ciento.<sup>102</sup> Esos hechos indican que era probable que cualquier futuro aumento de la demanda sería bastante moderado.

### 3) Evaluación por el Grupo Especial

7.92 Al examinar la alegación de Corea, observamos que incumbe a ésta, como parte demandante, afirmar y probar que la medida referente a los tubos excedía la medida "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste", en infracción de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.<sup>103</sup>

7.93 La alegación de Corea, basada en el párrafo 1 del artículo 5, de que la medida referente a los tubos iba más allá de lo "necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste" se basa en una comparación de dicha medida con la recomendada por la USITC y la propuesta por los solicitantes. Abrigamos algunas dudas sobre si tal comparación puede ser un fundamento adecuado para evaluar el cumplimiento de la obligación establecida en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5, sobre todo porque no hay garantía alguna de que la recomendación de la USITC o la propuesta de los solicitantes fueran en sí mismas compatibles con la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. Como mucho, esas medidas constituyen un indicio de lo que la USITC y los solicitantes, respectivamente, consideraban necesario a los efectos de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. En cualquier caso, la comparación propuesta por Corea sólo sería determinante si el efecto restrictivo de la recomendación de la USITC o de la propuesta de los solicitantes fuera igual o superior a la cuantía máxima "necesaria" en el sentido de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.

#### i) Recomendación de la USITC<sup>104</sup>

7.94 Al formular su recomendación de medida correctiva, la USITC afirmó que la medida recomendada "no superará la cuantía necesaria para reparar el daño grave cuya existencia

---

<sup>102</sup> Observaciones sobre la medida correctiva presentadas por los solicitantes después de la audiencia, página 44 (17 de noviembre de 1999).

<sup>103</sup> *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS33/AB/R, página 16, adoptado el 23 de mayo de 1997.

<sup>104</sup> La USITC recomendó la imposición de un contingente arancelario de cuatro años, excluidas las importaciones procedentes del Canadá y de México, con un volumen dentro de contingente de 151.124 toneladas cortas para el primer año (e incrementos anuales del 10 por ciento a partir de entonces), e importaciones fuera de contingente sujetas a un derecho *ad valorem* del 30 por ciento.

constatamos".<sup>105</sup> Aun suponiendo que la USITC analizó adecuadamente el efecto restrictivo de la medida que recomendaba, no hay en esa declaración nada que sugiera que el efecto restrictivo de la recomendación de la USITC se fijó en la cuantía máxima necesaria con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 (o por encima de ella). El efecto restrictivo de la recomendación podía haberse fijado por debajo de la cuantía máxima necesaria, sin que por ello la aseveración de la USITC (de que la medida recomendada "no superará la cuantía necesaria") dejara de ser exacta. Por lo demás, Corea tampoco ha presentado pruebas (aparte de la declaración de la USITC antes citada) que sugieran que el efecto restrictivo de la recomendación de la USITC está fijado en la cuantía máxima necesaria (o por encima de ella). Como teóricamente es posible que la medida referente a los tubos sea más restrictiva de las importaciones que la recomendación de la USITC, y aun así no supere la cuantía máxima "necesaria" con arreglo a la primera frase del párrafo 1 del artículo 5, la aseveración de que la medida referente a los tubos es más restrictiva de las importaciones que la recomendación de la USITC no constituye un indicio de infracción de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.<sup>106</sup>

ii) La propuesta de los solicitantes<sup>107</sup>

7.95 La USITC constató que el contingente propuesto por los solicitantes "superaría la cuantía necesaria para prevenir o reparar el daño grave".<sup>108</sup> Por tanto, y en el supuesto de que la USITC hubiera analizado adecuadamente el efecto restrictivo de la medida propuesta por los solicitantes, es posible que ésta pudiera constituir una pauta adecuada para evaluar la medida referente a los tubos. Dicho de otro modo, si se demostrara que la medida referente a los tubos era más restrictiva de las importaciones que la propuesta de los solicitantes, tal vez podría deducirse que la citada medida era también superior a lo "necesario" a los efectos de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.

7.96 Corea afirma a ese respecto que "suponiendo que cada uno de los siete proveedores individuales (excluidos el Canadá y México) identificados por la USITC en las fechas de la investigación suministre sus 9.000 toneladas cortas de contingente, los siete países cubrirían un contingente total de 63.000 toneladas cortas -muy inferior incluso al contingente de 105.849 toneladas cortas pedido por los solicitantes y rechazado por la USITC por considerarse excesivamente restrictivo".<sup>109</sup> Por consiguiente, para establecer que la medida referente a los tubos es más restrictiva de las importaciones que la propuesta de los solicitantes, Corea se centra en el elemento cuantitativo del contingente arancelario para los tubos, y lo compara con el límite cuantitativo fijado en la restricción cuantitativa propuesta por los solicitantes. Al hacer tal cosa, Corea pasa por alto la diferencia cualitativa fundamental de las dos medidas, y más especialmente el hecho de que la medida referente a los tubos permite un volumen de importación superior a las 63.000 toneladas cortas

---

<sup>105</sup> Informe de la USITC, página I-75.

<sup>106</sup> En cualquier caso, estimamos que Corea no ha establecido que la medida referente a los tubos sea más restrictiva que la medida correctiva recomendada por la USITC. Aunque Corea se ha centrado en la diferencia entre el volumen de importaciones dentro de contingente autorizado por la recomendación de la USITC y por la medida referente a los tubos, no ha tenido debidamente en cuenta el hecho de que la recomendación de la USITC 1) se habría aplicado un año más que la medida referente a los tubos, y 2) habría establecido un arancel adicional *ad valorem* del 30 por ciento y no del 19 por ciento. La aseveración de Corea de que un arancel adicional del 19 por ciento puede tener efectos similares a los de un arancel adicional del 30 por ciento nos parece especialmente poco convincente.

<sup>107</sup> Los solicitantes propusieron una restricción cuantitativa de cuatro años, excluidas las importaciones procedentes del Canadá y de México, con un contingente de 105.849 toneladas cortas para el primer año (e incrementos anuales del 5 por ciento a partir de entonces).

<sup>108</sup> Informe de la USITC, página I-80.

<sup>109</sup> Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 145, con omisión de las notas de pie de página.



(si bien a un tipo de derechos más alto), mientras que la medida propuesta por los solicitantes no permitiría ninguna importación por encima del límite cuantitativo de 105.849 toneladas cortas. Corea también pasa por alto que la medida referente a los tubos se aplica por tres años, mientras que la restricción cuantitativa propuesta por los solicitantes se habría aplicado por un período de cuatro años.

7.97 A nuestro juicio, para demostrar que la medida referente a los tubos era más restrictiva de las importaciones que la medida propuesta por los solicitantes, Corea debía haber comparado la aplicación de las medidas en su conjunto, y no la aplicación de las distintas partes constitutivas de las medidas consideradas aisladamente. Tampoco debía haber hecho caso omiso de determinadas diferencias cualitativas importantes entre las dos medidas. Habida cuenta de ello, estimamos que Corea no ha demostrado que la medida referente a los tubos, en su conjunto, es más restrictiva de las importaciones que la propuesta de los solicitantes. Por tanto, aun suponiendo que pudiera establecerse una infracción de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 sobre la base de la constatación de que la medida referente a los tubos es más restrictiva de las importaciones que la medida propuesta por los solicitantes, lo cierto es que Corea no ha demostrado tal cosa.

iii) Pruebas por deducción

7.98 En apoyo de su alegación, Corea invoca también determinados "elementos de juicio deductivos sobre los efectos que tenía por objeto producir" la medida referente a los tubos:

1) Importaciones dentro de contingente

7.99 Corea afirma que el total proyectado de las importaciones dentro de contingente<sup>110</sup> fue de unas 63.000 toneladas cortas. Corea usa esa cifra como base para comparar el efecto restrictivo de la medida referente a los tubos con el de la recomendación de la USITC y el de la propuesta de los solicitantes. En la sección precedente se hace referencia a esta cuestión.

2) Importaciones fuera de contingente

7.100 Corea aduce que con un nivel arancelario del 19 por ciento cabía esperar pocas importaciones fuera de contingente. Corea observa que el arancel adicional del 19 por ciento equivale a entre 6 y 10 veces el nivel del tipo consolidado, y que el mercado absorbería las importaciones dentro de contingente antes que las importaciones sujetas al arancel adicional del 19 por ciento.

7.101 Tomamos nota de la afirmación de los Estados Unidos de que cabría esperar que el arancel adicional del 19 por ciento aumentaría el valor unitario medio de las importaciones en 62-64 dólares por tonelada corta, hasta un total de 393-401 dólares por tonelada corta. Los productores nacionales podrían aumentar sus precios en la misma cuantía y mantener su cuota de mercado en relación con las importaciones, o aumentar sus precios en menos de 62-64 dólares por tonelada corta y aumentar su cuota de mercado en relación con las importaciones. Si los productores nacionales aumentaran sus precios en la cuantía total de 62-64 dólares por tonelada corta, sus beneficios de explotación aumentarían, en promedio, entre 15 y 17 dólares por tonelada corta, con una relación de explotación del 3 al 4 por ciento. Esto se acercaría, aunque no llegaría, al nivel de los años rentables de la rama de producción antes del aumento súbito de las importaciones. Sin embargo, según los Estados Unidos sería improbable que los productores nacionales pudieran aumentar sus precios en la cuantía total de 62-64 dólares por tonelada corta, ya que debido a la exención de 9.000 toneladas cortas de la que se beneficiaban las importaciones, no era probable que el valor unitario medio de las importaciones aumentara tanto como 62-64 dólares por tonelada corta.

---

<sup>110</sup> Para simplificar, el Grupo Especial utiliza la terminología empleada por Corea. El Grupo Especial no utiliza esa terminología para definir la naturaleza de la medida referente a los tubos.

7.102 Corea alega que el análisis de los Estados Unidos pasa por alto las mayores ventajas de explotación para los proveedores nacionales derivadas del aumento combinado del precio y el volumen. Sin embargo, a nuestro modo de ver, a no ser que la demanda aumente lo suficiente<sup>111</sup>, es económicamente imposible que los productores nacionales aumenten sus precios en la cuantía total del incremento del valor unitario medio de las importaciones y aumenten al mismo tiempo el volumen de sus ventas. Además, el efecto de la exención de 9.000 toneladas cortas haría improbable que el valor unitario medio de las importaciones aumentase tanto como 62-64 dólares por tonelada corta. Habida cuenta de ello, consideramos que Corea no ha establecido que el arancel adicional del 19 por ciento hace que la medida referente a los tubos sea más restrictiva de lo "necesario".<sup>112</sup>

### 3) Datos de importación

7.103 Corea ha presentado datos reales de importación para el período marzo de 2000-febrero de 2001 (es decir, el período de 12 meses posterior a la imposición de la medida referente a los tubos).<sup>113</sup> Durante ese período, 14.604 toneladas entraron al tipo arancelario del 19 por ciento, y las importaciones dentro de contingente totalizaron 64.067 toneladas. Aunque el Grupo Especial estuviera facultado para basar alguna constatación en esos datos -cuestión que el Grupo Especial no tiene por qué resolver-, los datos no establecen necesariamente que la medida referente a los tubos es más restrictiva de las importaciones de lo que sería "necesario". Corea se apoya en los datos de importación para demostrar que las importaciones sujetas a la medida referente a los tubos cayeron por debajo del nivel previsto por la recomendación de la USITC o la propuesta de los solicitantes.<sup>114</sup> Como se indica más arriba, la recomendación de la USITC no es un punto de referencia adecuado para analizar la compatibilidad de la medida referente a los tubos con la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.

---

<sup>111</sup> Corea afirma, en el párrafo 17 de su segunda declaración oral, que la "demanda estaba aumentando rápidamente". Sin embargo, las constataciones de la USITC no justifican esa afirmación. La USITC constató que la demanda de tubos se centraba en tres categorías de uso de los tubos: extracción, transmisión y distribución. La USITC constató que el aumento de la extracción daría lugar a un "aumento de la demanda de tubos". La USITC constató asimismo que la demanda de tubos para usos de transmisión y distribución está vinculada al crecimiento económico general. En particular, constató que "si la economía crece a un ritmo anual del 3-4 por ciento, el consumo de tubos debe crecer un 4-5 por ciento. Se prevé que el crecimiento económico de los Estados Unidos en 1999 se cifrará aproximadamente en un 3,8 por ciento, y en 2000 en un 3,1 por ciento" (página I-77, con omisión de las notas de pie de página). Por tanto, aunque la USITC constató que la demanda aumentaría algo, las pruebas en las que basó su constatación -que Corea no discute- no demuestran que la demanda estaba "aumentando rápidamente". Corea no ha aportado otras pruebas de que el aumento de la demanda de tubos sería suficiente para que los productores nacionales pudieran aumentar sus precios en la cuantía total del aumento del valor unitario medio de las importaciones y además aumentar su volumen de ventas.

<sup>112</sup> Corea ha afirmado que "el análisis de los Estados Unidos tampoco tiene en cuenta la posibilidad de sustitución de los productos importados y los nacionales, así como tampoco la elasticidad de la demanda o el hecho de que México y el Canadá quedaron excluidos de la medida" (nota 31, segunda declaración oral de Corea). Sin embargo, Corea no ha intentado en ningún momento demostrar en qué modo la consideración de esos factores probaría que la medida referente a los tubos es más restrictiva de lo "necesario" en el sentido de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. Además, el hecho de que el elemento arancelario de la medida referente a los tubos equivalga a "entre 6 y 10 veces el tipo consolidado" es irrelevante, ya que se refiere simplemente al nivel del tipo consolidado, y no a la necesidad de la medida.

<sup>113</sup> Los Estados Unidos han pedido al Grupo Especial que resuelva que esa información es inadmisibile. Nuestra respuesta a esa solicitud figura en la sección VII.A.2 *supra*. Como nos parece inadecuado sacar conclusión alguna de los datos de importación presentados por Corea, no estimamos necesario resolver si podríamos basar alguna conclusión en esos datos en caso de que lo estimáramos adecuado.

<sup>114</sup> Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 41.

7.104 Aunque la propuesta de los solicitantes constituyera un punto de referencia adecuado (y suponiendo que la USITC no incurriera en error al constatar que la propuesta de los solicitantes era "excesiva"), no pueden sacarse conclusiones fiables comparando el límite cuantitativo impuesto a las importaciones por la medida propuesta (105.124 toneladas cortas) con las importaciones que realmente tuvieron lugar tras la imposición de la medida referente a los tubos. Esto es así porque resulta imposible saber cuál habría sido el volumen de importación de no existir la medida referente a los tubos. En otras palabras, no es seguro que las importaciones cayeran hasta el nivel que alcanzaron entre marzo de 2000 y febrero de 2001 simplemente como consecuencia de la medida referente a los tubos. Otros factores, por ejemplo condiciones económicas desfavorables que causaran una disminución general de la demanda, podían haber contribuido a la disminución de las importaciones de tubos.<sup>115</sup> Aunque en la propuesta de los solicitantes se preveían importaciones de 105.124 toneladas cortas, no hay forma alguna de saber con seguridad si realmente se habrían importado 105.849 toneladas cortas de tubos si los Estados Unidos hubieran aplicado esa medida. Al no poderse dar por sentado que de haberse impuesto la medida propuesta por los solicitantes se habrían importado 105.849 toneladas cortas, no tiene sentido comparar esa cifra con las importaciones realmente efectuadas con sujeción a la medida referente a los tubos. Además, una simple comparación año por año del volumen de importación no tiene en cuenta el hecho de que la medida referente a los tubos se aplica por un período de tres años, mientras que la medida propuesta por los solicitantes se habría aplicado por un período de cuatro años. Habida cuenta de ello, sería demasiado especulativo que el Grupo Especial sacara conclusión alguna (a los efectos de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5) basándose en una comparación entre los datos de importación reales y el límite cuantitativo a las importaciones propuesto por los solicitantes.

#### 4) Análisis económico

7.105 Entendemos que Corea aduce que no se realizó ningún análisis económico antes de imponer la medida referente a los tubos, y que el único análisis económico disponible en el momento de imposición de la medida fue el que justificaba la medida recomendada por la USITC. Por tanto, entendemos que esa alegación se basa en el argumento de Corea de que los Estados Unidos estaban obligados a demostrar, en el momento de imposición de la medida referente a los tubos, que ésta no excedía la medida "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".

7.106 Nos remitimos a nuestra constatación, basada en las conclusiones del Órgano de Apelación encargado del asunto *Corea - Productos lácteos*, de que los Estados Unidos no estaban obligados a demostrar, en el momento de imposición de la medida referente a los tubos, que ésta no excedía la medida "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". A la luz de esa constatación, estimamos que los Estados Unidos estarían facultados para facilitar un análisis económico *ex post* de los hechos que figuraban en el expediente en el momento de la imposición con objeto de demostrar que la medida referente a los tubos no excedía la medida "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Aunque nos resulta difícil imaginar cómo podría un Miembro asegurarse de que su medida de salvaguardia no excede la medida "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste" sin realizar algún tipo de análisis económico en el momento de la imposición, el no haberlo hecho no constituye en sí mismo una infracción de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5, que es lo que Corea alega.

#### 5) Daño causado por otros factores

7.107 Corea afirma que la recomendación de la USITC y los memorandos económicos de la USITC (en los que ésta se basó) abordaban los efectos perjudiciales de la crisis de la rama de producción de

---

<sup>115</sup> Corea no ha presentado pruebas de que la disminución de las importaciones tras la imposición de la medida referente a los tubos fuera más significativa que el aumento de las ventas de productos nacionales. Esas pruebas podrían haber indicado que la disminución de las importaciones no era consecuencia de condiciones económicas desfavorables.

petróleo y gas. Corea resalta la afirmación de los Estados Unidos de que la medida referente a los tubos también se basó en los memorandos económicos. A juicio de Corea, las medidas de salvaguardia deben centrarse exclusivamente en los efectos perjudiciales de las importaciones.

7.108 Los Estados Unidos niegan que la medida referente a los tubos tuviera por objeto hacer frente a los efectos perjudiciales de la crisis de la rama de producción de petróleo y gas, y afirman que, en cualquier caso, el Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere que las medidas de salvaguardia se centren exclusivamente en los efectos perjudiciales de las importaciones.

7.109 Corea afirma que como los Estados Unidos no estiman que las medidas de salvaguardia deban centrarse exclusivamente en los efectos perjudiciales de las importaciones, el Grupo Especial debe dar por sentado que la medida referente a los tubos no estaba sujeta a tal limitación.

7.110 Observamos, en primer lugar, que Corea no ha identificado ningún aspecto de la medida referente a los tubos que pudiera sugerir que tenía por objeto hacer frente a los efectos perjudiciales de la crisis de la rama de producción de petróleo y gas. En segundo lugar, aun asumiendo, a efectos de argumentación, que la medida correctiva recomendada por la USITC tuviera por objeto hacer frente a los efectos perjudiciales de la crisis de la rama de producción de petróleo y gas -y no hacemos ninguna constatación en ese sentido- esto no significa que la medida referente a los tubos tuviera también por objeto hacer frente a los efectos perjudiciales de esa crisis (especialmente dadas las diferencias significativas entre la recomendación de la USITC y la medida referente a los tubos). El hecho de que tanto la recomendación de la USITC como la medida referente a los tubos se basen en los mismos memorandos económicos, y el que esos memorandos económicos puedan haber abordado los efectos perjudiciales de la crisis de la rama de producción de petróleo y gas<sup>116</sup> no modifica en absoluto esa circunstancia. Por estas razones, el argumento de Corea de que la medida referente a los tubos tenía por objeto hacer frente a los efectos perjudiciales de la crisis de la rama de producción de petróleo y gas no nos parece convincente. Desde luego, no disponemos de prueba alguna que pudiera inducirnos a suponer que así fuera. Como Corea no ha establecido ningún fundamento fáctico para su argumentación, no tenemos necesidad de examinar la cuestión sustantiva de si las medidas de salvaguardia deben o no limitarse a hacer frente a los efectos perjudiciales de las importaciones.

*iv) Conclusión*

7.111 En conclusión, constatamos que la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 impone a los Miembros que aplican medidas de salvaguardia la obligación específica de asegurarse de que la medida aplicada guarde proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Constatamos que el cumplimiento de esta obligación por los Estados Unidos no debe evaluarse exclusivamente sobre la base de una determinación sobre la necesidad de la medida referente a los tubos hecha por los Estados Unidos en el momento de imposición.<sup>117</sup> Constatamos asimismo que Corea no ha establecido y demostrado que los Estados Unidos infringieron la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 al imponer una medida de amplitud superior a la "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".

---

<sup>116</sup> No hacemos constatación alguna sobre si los memorandos económicos abordaron o no los efectos perjudiciales de la crisis de la rama de producción de petróleo y gas.

<sup>117</sup> Esta constatación se basa en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. No hacemos constatación alguna sobre si el párrafo 1 del artículo 3 o el párrafo 2 c) del artículo 4 hubieran obligado a los Estados Unidos a publicar en su informe una determinación sobre la necesidad de la medida.

c) Párrafo 1 del artículo 7

7.112 Corea alega que los Estados Unidos no cumplieron lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7 por lo que respecta a la duración de las medidas de salvaguardia. Según Corea, "había pruebas significativas de que la mala situación económica de la rama de producción desde la segunda mitad de 1998 hasta la primera mitad de 1999 se había invertido en las fechas en que la USITC adoptó su decisión de octubre de 1999, por lo que no era necesaria ninguna reparación, y mucho menos una medida de tres años de duración".<sup>118</sup>

7.113 El párrafo 1 del artículo 7 estipula que:

Un Miembro aplicará medidas de salvaguardia únicamente durante el período que sea necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

7.114 Entendemos que Corea aduce que la duración de la medida referente a los tubos era excesiva porque la situación en que se encontraba la rama de producción al final del período de investigación era tal que no existía daño grave, por lo que ninguna medida de salvaguardia, y mucho menos una medida de tres años de duración, estaba justificada. Entendemos, en consecuencia, que la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 7 depende de una constatación de que la situación de la rama de producción al final del período de investigación no podía dar lugar a una determinación de daño grave. Abordamos esta cuestión en la sección VII.C.2, donde no encontramos fundamento para tal constatación. Al no haber fundamento para una constatación de que no podía hacerse una determinación de daño grave al final del período de investigación, rechazamos la alegación de Corea, basada en el párrafo 1 del artículo 7, de que la inexistencia de daño grave al final del período de investigación impedía la imposición de una medida de salvaguardia, y más aún la de una medida de tres años de duración.

d) Párrafo 1 a) del artículo XIX

7.115 En el contexto de sus alegaciones basadas en el párrafo 1 del artículo 5 (primera frase) y el párrafo 1 del artículo 7 relativas a la amplitud y duración de la medida referente a los tubos, Corea alegó también que se había producido una infracción del párrafo 1 a) del artículo XIX. Esta disposición permite imponer medidas de salvaguardia "en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar" el daño causado por el aumento de las importaciones. La alegación de Corea basada en el párrafo 1 a) del artículo XIX se fundamenta en los mismos argumentos esgrimidos en apoyo de sus alegaciones basadas en el párrafo 1 del artículo 5 (primera frase) y el párrafo 1 del artículo 7. Como ya hemos rechazado esas alegaciones, rechazamos también la alegación de Corea basada en el párrafo 1 a) del artículo XIX relativa a la duración y amplitud de la medida referente a los tubos.

**4. Alegaciones basadas en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4**

7.116 Corea afirma que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 al no demostrar, en el momento de la imposición de la medida referente a los tubos, que ésta estaba en conformidad con lo dispuesto en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.<sup>119</sup>

7.117 No estamos muy seguros de si esa afirmación constituye el fundamento de una alegación separada de Corea o si es parte integrante de su alegación basada en la primera frase del párrafo 1 del

---

<sup>118</sup> Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 167.

<sup>119</sup> Véase la respuesta de Corea a la pregunta 10 del Grupo Especial en la primera reunión sustantiva (véase el anexo B-1).

artículo 5. Aunque en el título de la sección pertinente de la segunda comunicación escrita de Corea se indica que "las obligaciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias tienen que interpretarse conjuntamente con las obligaciones impuestas por el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4", la sección pertinente concluye con la afirmación de que "los Estados Unidos han infringido sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, así como las dimanantes del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias" (subrayado añadido). Dada la afirmación de Corea de que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 "así como el" párrafo 1 del artículo 5, trataremos la afirmación de Corea relativa al párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 como una alegación separada.

7.118 A nuestro juicio, la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 trasciende nuestro mandato, definido en la solicitud de establecimiento de un grupo especial formulada por Corea, que figura en el documento WT/DS202/4.

7.119 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, Corea afirmó que nuestro mandato comprendía la alegación porque ésta está incluida en las alegaciones 3 y 9 de su solicitud de establecimiento:

3. La medida de salvaguardia infringe además lo dispuesto en el artículo 5 y en el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que los Estados Unidos no han justificado ni podían justificar que la medida se haya impuesto sólo en la medida y durante el período necesarios para prevenir o reparar el daño y facilitar el reajuste.

9. Los Estados Unidos, con infracción de lo dispuesto en los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no han facilitado la información esencial en que se han basado para adoptar su decisión. A este respecto, los Estados Unidos no han facilitado un resumen suficiente de la información confidencial esencial en la que se han basado para llegar a su decisión.

7.120 Por lo que respecta a la alegación 3, Corea afirma que su alegación basada en el artículo 5 está "integralmente vinculada" al párrafo 1 del artículo 3 y al párrafo 2 c) del artículo 4. Con respecto a la alegación 9, Corea afirma que la referencia a "información confidencial esencial" incluye "el fundamento de los documentos por los que se tramitó la decisión del Presidente y absolutamente toda información acerca de la justificación de la medida de salvaguardia"<sup>120</sup>, y que "la obligación de explicar en grado suficiente por qué era 'necesaria' la medida en relación con las pruebas que existían en el momento en que se dictó la decisión presencial es 'una cuestión pertinente de hecho y de derecho'"<sup>121</sup> en el sentido del párrafo 1 del artículo 3. Corea se apoya en la constatación del Órgano de Apelación, en el asunto *CE - Bananos III*, de que "el párrafo 2 del artículo 6 del ESD exige que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se especifiquen no los *argumentos*, pero sí las *alegaciones*, de forma suficiente para que la parte contra la que se dirige la reclamación y los terceros puedan conocer los fundamentos de derecho de la reclamación".<sup>122</sup> Corea afirma también que los Estados Unidos no habían formulado alegaciones de perjuicio antes de la pregunta del Grupo Especial, y que habían respondido en su totalidad a las alegaciones de Corea relativas al párrafo 1 del artículo 3, en su relación con el artículo 5, desde la primera reunión sustantiva.

---

<sup>120</sup> Respuesta de Corea a la pregunta 4 del Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva (véase el anexo B-1).

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> *CE - Bananos III (Órgano de Apelación)*, párrafo 143.

7.121 Por lo que respecta a la alegación 3 de Corea, no estamos persuadidos de que la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 5 esté "integralmente vinculada" a sus alegaciones basadas en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. No hay en la alegación 3, ni en el Acuerdo sobre Salvaguardias, nada que sugiera tal vinculación. De hecho, en su segunda comunicación escrita Corea adujo que el párrafo 1 del artículo 3 contiene una "obligación independiente", lo que sugiere que no hay vínculos entre el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5:

Con independencia que el párrafo 1 del artículo 5 requiera una constatación o determinación expresa por lo que respecta a la necesidad de la medida adoptada en virtud de esa disposición, el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias impone una obligación independiente de que la investigación misma y las constataciones y conclusiones de las autoridades competentes resultantes de esa investigación demuestren el fundamento jurídico y fáctico de la medida.<sup>123</sup>  
(Subrayado añadido.)

7.122 Corea aduce que el párrafo 1 del artículo 5 "guarda relación textual con el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que el nivel 'necesario' debe tener por objeto mitigar el daño grave contenido en el 'análisis detallado' a que se hace referencia en el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias". Corea tiene tal vez razón al vincular lo que denomina "nivel necesario" (párrafo 1 del artículo 5) con el daño grave identificado en el "análisis detallado" (párrafo 2 c) del artículo 4). Sin embargo, esto no significa que una referencia en la solicitud de establecimiento de un grupo especial a una alegación basada en el párrafo 1 del artículo 5 conlleve necesariamente una alegación basada en el párrafo 2 c) del artículo 4, ya que no hay en el texto de ninguna de esas dos disposiciones nada que sugiera que las alegaciones basadas en una de ellas conlleven necesariamente alegaciones basadas en la otra.

7.123 En lo tocante a la alegación 9, observamos que se hace referencia a que presuntamente no se ha "facilitado la información esencial" y a que presuntamente no se ha "facilitado un resumen suficiente de la información confidencial" (subrayado añadido). No vemos cómo puede interpretarse que una alegación expresamente centrada en que presuntamente no se ha facilitado información conlleva la alegación de que no se ha publicado "un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a las que [las autoridades] hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" (párrafo 1 del artículo 3) y de que no se ha publicado "un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados" (párrafo 2 c) del artículo 4). Dado que el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 requieren mucho más que el simple suministro de información, ninguna interpretación razonable de la alegación 9 podría englobar las prescripciones más detalladas de esas disposiciones.

7.124 Corea afirma que su alegación basada en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 debe formar parte de nuestro mandato porque los Estados Unidos no sufrieron ningún perjuicio derivado de esas alegaciones. Aparentemente, la cuestión del perjuicio, o de las debidas garantías, se ha planteado sobre todo en el contexto de la obligación, establecida en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, de hacer "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad".<sup>124</sup> No creemos que se plantee la cuestión del perjuicio por lo que respecta a si la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 3 y el

---

<sup>123</sup> Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 53.

<sup>124</sup> Véase por ejemplo, *Tailandia - Derechos antidumping sobre los perfiles de hierro y acero sin alear y vigas doble T procedentes de Polonia*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS122/AB/R, párrafo 88, adoptado el 5 de abril de 2001.

párrafo 2 c) del artículo 4 está o no comprendida en nuestro mandato, ya que en ningún caso se trata de determinar si el fundamento jurídico de esa alegación, o la alegación misma, se expusieron con claridad suficiente en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial. Nos parece evidente que las palabras utilizadas por Corea en su solicitud de establecimiento del grupo especial, que constituye la base de nuestro mandato, simplemente no incluyen tal alegación. Por tanto, el que se hubiera especificado o no con suficiente claridad es algo que simplemente no se plantea.

7.125 Tras constatar que la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 no está englobada en nuestro mandato, tomamos nota de la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *CE - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos* de que

en caso de que no se especifique en la solicitud una *alegación*, los defectos de la solicitud no pueden ser "subsanaos" posteriormente por la argumentación de la parte reclamante en su primera comunicación escrita al Grupo Especial o en cualesquiera otras comunicaciones o declaraciones hechas posteriormente en el curso del procedimiento del Grupo Especial.<sup>125</sup>

Por tanto, la inclusión de esta alegación en las comunicaciones de Corea al Grupo Especial no basta para "subsana" la omisión por Corea de dicha alegación en su solicitud de un grupo especial, que la hubiera englobado en el ámbito de nuestro mandato.

7.126 Por consiguiente, constatamos que la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 de que presuntamente los Estados Unidos no demostraron, en el momento de imposición de la medida referente a los tubos, que dicha medida estaba en conformidad con las prescripciones de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 trasciende los límites de nuestro mandato.

## **5. La exclusión del Canadá y México - Artículos I, XIII y XIX, y párrafo 2 del artículo 2**

### **a) Argumentos de Corea**

7.127 Corea alega que los Estados Unidos vulneraron el principio NMF establecido en el artículo I, el párrafo 1 del artículo XIII, el artículo XIX y el párrafo 2 del artículo 2 al excluir a México y el Canadá de la aplicación de la medida referente a los tubos.

7.128 Corea aduce que, de conformidad con el principio NMF, las medidas de salvaguardia deben aplicarse a las importaciones procedentes de cualquier fuente. Corea afirma que el paralelismo entre los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias también obliga a aplicar la medida a todas las importaciones. Los Estados Unidos sólo podían imponer una medida correctiva de salvaguardia fundamentándola en un análisis del daño grave basado en todas las importaciones. Los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como el artículo XIX del GATT de 1994, se refieren únicamente a las "importaciones". No hay fundamento para excluir determinadas importaciones. Como todas ellas deben incluirse en la determinación basada en el párrafo 1 del artículo 2, el paralelismo requiere que la medida se aplique a todas las importaciones.

7.129 Corea afirma que la exclusión de México era especialmente escandalosa en el presente caso porque México era el segundo proveedor del mercado de los Estados Unidos durante el período de investigación de la USITC. México es ahora el principal proveedor del mercado estadounidense, y el Canadá ha multiplicado por tres sus exportaciones, convirtiéndose en el tercer proveedor del mercado estadounidense.

7.130 Corea sostiene que los Estados Unidos no pueden apoyarse en una defensa basada en el artículo XXIV por lo que respecta a la infracción NMF, porque la última frase de la nota 1 de pie de

---

<sup>125</sup> *CE - Bananos III (Órgano de Apelación)*, párrafo 143.



página del Acuerdo sobre Salvaguardias no es aplicable a la medida referente a los tubos. A juicio de Corea, la última frase de la nota 1 de pie de página se aplica únicamente a los casos en que una medida de salvaguardia es aplicada por una unión aduanera, ya sea como entidad singular o en nombre de un Estado miembro. En cualquier caso, Corea sostiene que no se ha demostrado que el TLCAN sea compatible con el párrafo 8 del artículo XXIV.

b) Argumentos de los Estados Unidos

7.131 Los Estados Unidos afirman que el artículo I, el párrafo 1 del artículo XIII y el artículo 2 no prohíben a los Miembros excluir a sus asociados en acuerdos de libre comercio de la aplicación de una medida de salvaguardia, debido a la excepción del principio NMF establecida en el artículo XXIV. Los Estados Unidos afirman que, a tenor de la última frase de la nota 1 de pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias, ninguna disposición de dicho Acuerdo puede anular los efectos del artículo XXIV.

7.132 Los Estados Unidos observan que, en virtud del párrafo 5 del artículo XXIV, "las disposiciones [del GATT] no impedirán" el establecimiento de una zona de libre comercio, siempre que se den determinadas condiciones. Los Estados Unidos indican asimismo que en el párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT las zonas de libre comercio se definen así:

un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio.

Los Estados Unidos observan que la lista de medidas que el párrafo 8 del artículo XXIV autoriza expresamente a las partes en zonas de libre comercio a mantener una frente a otra no incluye las medidas de salvaguardia aplicadas con arreglo al artículo XIX. Por tanto, los Estados Unidos aducen que, por simple deducción, las medidas de salvaguardia deberían o deben considerarse parte de la eliminación general de las "reglamentaciones comerciales restrictivas" de cualquier zona de libre comercio. Los Estados Unidos aducen que, con arreglo al texto expreso del párrafo 5 del artículo XXIV, no puede interpretarse que ninguna otra disposición del GATT de 1994, incluidos los artículos I, XIII o XIX, impida a los participantes en una zona de libre comercio cumplir sus compromisos mutuos de eximir de la aplicación de medidas comerciales restrictivas, incluidas las medidas de salvaguardia, al comercio de los demás participantes.

7.133 En lo tocante a la alegación de Corea basada en el párrafo 2 del artículo 2, los Estados Unidos reconocen que dicha disposición establece una obligación de no discriminación. Sin embargo, aducen que esa obligación no revoca la autorización concedida por el artículo XXIV de excluir a sus interlocutores en los acuerdos comerciales de la aplicación de las medidas de salvaguardia. En ese sentido, los Estados Unidos se apoyan en la última frase de la nota 1 de pie de página, que estipula que "ninguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994". Por tanto, los Estados Unidos estiman que las cuestiones relacionadas con las importaciones en zonas de libre comercio tienen que abordarse exclusivamente en el marco de los artículos pertinentes del GATT de 1994. En particular, la "relación" entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV regula la aplicación de medidas de salvaguardia en el contexto de una zona de libre comercio que pueda prohibir o limitar las medidas de salvaguardia como una forma de eliminar los derechos y otras reglamentaciones comerciales restrictivas. Según los Estados Unidos, la última frase de la nota 1 de pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias significa que las disposiciones de dicho Acuerdo no tienen por objeto perturbar la relación entre las normas del GATT de 1994 que regulan las medidas de salvaguardia, por un lado, y los derechos y obligaciones de los participantes en una zona de libre comercio, por otro.

7.134 Por lo que respecta al argumento de Corea de que la exclusión de las salvaguardias como consecuencia del TLCAN discrimina contra ella porque la medida de salvaguardia ha hecho que los tubos coreanos sean menos competitivos con las importaciones en los Estados Unidos procedentes del Canadá y México, los Estados Unidos aducen que la salvaguardia referente a los tubos se aplica igual que cualquier otro arancel mantenido por los Estados Unidos de conformidad con el Acuerdo sobre la OMC. Los interlocutores comerciales en el TLCAN obtienen una ventaja como consecuencia de su acuerdo de suprimir restricciones con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales con los Estados Unidos.

c) Evaluación por el Grupo Especial

7.135 Comenzaremos nuestra evaluación centrándonos en las alegaciones de Corea relativas a los artículos I, XIII y XIX. Abordaremos después la alegación de Corea basada en el párrafo 2 del artículo 2. Sin embargo, antes de pasar al contenido, estimamos conveniente aclarar el fundamento fáctico de las alegaciones de Corea.

7.136 Las alegaciones de Corea se basan en la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y de México, es decir, las importaciones procedentes de miembros del TLCAN, de la aplicación de la medida referente a los tubos. Corea afirma que la inclusión de las importaciones no procedentes de la zona TLCAN y la exclusión de las importaciones procedentes de esa zona es discriminatoria, y por ello contraria a la prescripción NMF establecida en el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. En otras palabras, la alegación de discriminación de Corea es simplemente consecuencia de que los Estados Unidos otorgaron un trato más favorable -por lo que respecta a la medida referente a los tubos- a sus interlocutores en el TLCAN que a otros interlocutores comerciales.

i) *Artículos I, XIII y XIX*

7.137 Corea afirma que el artículo I, el párrafo 1 del artículo XIII y el artículo XIX requieren que las medidas de salvaguardia se apliquen en forma no discriminatoria.<sup>126</sup> En la medida en que esas disposiciones imponen una prescripción NMF, los Estados Unidos se apoyan en la "excepción limitada" establecida en el artículo XXIV. Nos incumbe decidir hasta qué punto, en su caso, los Estados Unidos pueden invocar como defensa el artículo XXIV.

7.138 Comenzamos nuestro análisis por el párrafo 5 del artículo XXIV, que en su parte pertinente estipula que:

Por consiguiente, las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de ... una zona de libre comercio ..., a condición de que: ...

Por tanto, en virtud del párrafo 5 del artículo XXIV, los Miembros están facultados para establecer zonas de libre comercio (siempre que se den las condiciones establecidas en los apartados b) y c) de dicha disposición.

7.139 El párrafo 8 b) del artículo XXIV define así las zonas de libre comercio:

un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios

---

<sup>126</sup> Los Estados Unidos no niegan que el artículo XIX obliga a otorgar trato NMF.

comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio.

7.140 A la luz de esa definición de las zonas de libre comercio, entendemos que el párrafo 5 del artículo XXIV significa que los Miembros están facultados, en determinadas circunstancias establecidas, para eliminar los "derechos de aduana y otras reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales" entre ellos y sus asociados en la zona de libre comercio. Esta autorización es válida aunque el establecimiento de una zona de libre comercio necesariamente resultará en un trato más favorable para los asociados en esa zona que para los no asociados en ella (con respecto a los cuales no se eliminan los "derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas").

7.141 Como se indica más arriba, la presunta infracción del GATT de 1994 es consecuencia de la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y de México del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia referente a los tubos. Dado que esta medida introduce un contingente arancelario, estimamos que constituye un "derecho de aduana o reglamentación comercial restrictiva" en el sentido del párrafo 8 b) del artículo XXIV. Como la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México es, por tanto, parte de la eliminación de los "derechos y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" entre los miembros del TLCAN<sup>127</sup>, dicha exclusión está en principio autorizada por el párrafo 5 del artículo XXIV siempre que se den las condiciones pertinentes. Con arreglo a los párrafos 5 y 8 del artículo XXIV, las condiciones pertinentes son que el TLCAN debe 1) satisfacer lo dispuesto en los párrafos 5 b) y 5 c) del artículo XXIV<sup>128</sup>, y 2) eliminar los derechos y otras reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a "lo esencial de los intercambios comerciales" de los productos objeto de comercio dentro de la zona del TLCAN.

7.142 Como parte que invoca en su defensa el artículo XXIV (o la "excepción limitada"), incumbe a los Estados Unidos demostrar que se dan esas condiciones.<sup>129</sup> En ese sentido, los Estados Unidos han aducido que:

El TLCAN dispuso la eliminación, en 10 años, de todos los derechos de aduana sobre un 97 por ciento de las líneas arancelarias de las partes, que representaban más del 99 por ciento de los intercambios entre ellas, en volumen. Este es el fundamento de nuestra convicción de que, cualquiera que sea el umbral establecido por el párrafo 8

---

<sup>127</sup> Las importaciones procedentes del Canadá y México se excluyeron de la aplicación de la medida referente a los tubos sobre la base del artículo 802 del TLCAN, que prevé la *eliminación* de medidas de salvaguardia entre miembros del TLCAN en determinadas circunstancias. Por consiguiente, la aplicación de esa disposición en un caso dado (en virtud de la Ley de Aplicación del TLCAN) debe tratarse también como una *eliminación* de medidas de salvaguardia entre miembros del TLCAN.

<sup>128</sup> El párrafo 5 del artículo XXIV especifica que no se impedirá el "establecimiento" de una zona de libre comercio. No creemos que esto restrinja necesariamente la defensa basada en el artículo XXIV a las medidas de salvaguardia (con exclusión de los asociados en la zona de libre comercio) introducidas cuando se establece una zona de libre comercio. A nuestro juicio, basta con que el mecanismo que prevea la exclusión de los asociados en la zona de libre comercio de la aplicación de las medidas de salvaguardia (es decir, que prevea la infracción NMF frente a la que se requiere la defensa) se cree con ocasión del establecimiento de la zona de libre comercio. En ese sentido, observamos que las importaciones procedentes del Canadá y México se excluyeron del ámbito de aplicación de la medida referente a los tubos sobre la base del artículo 802 del TLCAN, disposición incluida en el TLCAN cuando se estableció la zona de libre comercio.

<sup>129</sup> En el asunto *Turquía - Textiles*, el Órgano de Apelación constató que la parte que invoca en su defensa el artículo XXIV debe demostrar que se dan las condiciones de las que depende la aplicación de dicho artículo (párrafos 58 y 59).

del artículo XXIV para la eliminación de los derechos sobre lo esencial de los intercambios comerciales, el TLCAN supera ese umbral.

Con respecto a la eliminación de las demás reglamentaciones comerciales restrictivas, el TLCAN aplica los principios de trato nacional, transparencia y otras diversas reglas sobre el acceso a los mercados a los intercambios entre las partes. Las partes en el TLCAN eliminaron también la aplicación de medidas de salvaguardia globales entre ellas en ciertas condiciones. Tampoco cabe pensar que el TLCAN haya creado obstáculos contra terceros países, puesto que ninguna de las partes en el Tratado aumentó aranceles al comercio a través de medidas adoptadas al margen del TLCAN. Las partes en él tampoco opusieron otras reglamentaciones comerciales restrictivas a los demás Miembros de la OMC al constituir la zona de libre comercio.

Se ofrecen otras explicaciones de los puntos de vista de los Estados Unidos sobre el TLCAN y su cumplimiento del artículo XXIV en los siguientes documentos: L/7176, WT/REG4/1 y Corr.1-2, WT/REG4/1/Add.1 y Corr.1, WT/REG4/5, y WT/REG4/6/Add.1. Como se trata de materiales voluminosos no los adjuntaremos, sino que nos remitimos a ellos en esta comunicación.<sup>130</sup>

7.143 Corea, por su parte, ha aducido que el TLCAN "no está en conformidad con el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994".<sup>131</sup> En respuesta a una pregunta del Grupo Especial sobre esta cuestión, Corea afirmó lo siguiente:

La posición de Corea de que no se ha demostrado la conformidad del TLCAN con el párrafo 8 del artículo XXIV se basa en el análisis preliminar del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales, que está examinando todavía la cuestión y no ha dictado aún su decisión definitiva al respecto.<sup>132</sup>

Entendemos que Corea aduce que el TLCAN no está en conformidad con el párrafo 8 del artículo XXIV porque el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales aún no ha dictado una decisión definitiva en el sentido de que el TLCAN sí está en conformidad con la citada disposición.

7.144 A nuestro juicio, la información facilitada por los Estados Unidos en este procedimiento, la información presentada por las partes en el TLCAN al Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (que los Estados Unidos han incorporado por remisión a sus comunicaciones al Grupo Especial), y la falta de una refutación efectiva por parte de Corea establecen una presunción de que el TLCAN está en conformidad con los párrafos 5 b) y 5 c) del artículo XXIV y con el párrafo 8 b) de dicho artículo. Por lo que respecta a esta última disposición, no creemos que el hecho de que el Comité no haya adoptado aún una decisión final en el sentido de que el TLCAN está en conformidad con el párrafo 8 del artículo XXIV sea suficiente para refutar la presunción establecida por los Estados Unidos. El argumento de Corea se basa en la premisa de que se presume que todo arreglo comercial regional es incompatible con el artículo XXIV hasta que el Comité haga una determinación en contrario. No encontramos fundamento alguno para tal premisa en las disposiciones pertinentes del Acuerdo por el que se establece la OMC (incluido, en particular, el Entendimiento relativo a la interpretación del

---

<sup>130</sup> Respuesta a la pregunta 2 del Grupo Especial a los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva (véase el anexo B-8).

<sup>131</sup> Declaración oral de Corea en la primera reunión sustantiva, nota 21.

<sup>132</sup> Respuesta a la pregunta 1 del Grupo Especial a Corea en la segunda reunión sustantiva (véase el anexo B-7).

artículo XXIV del GATT de 1994).<sup>133</sup> Corea tampoco ha hecho referencia a alguna disposición que pudiera sustentar esa premisa.

7.145 En lo tocante a los párrafos 5 b) y 5 c) del artículo XXIV, Corea ni siquiera ha aducido que el TLCAN no esté en conformidad con esas disposiciones. Aunque los Estados Unidos han aportado al expediente numerosas pruebas<sup>134</sup> que justifican su derecho a invocar como defensa el artículo XXIV, Corea no ha refutado la exactitud ni la idoneidad de ninguna de ellas. Por tanto, en definitiva estimamos que no hay fundamento para que constatemos que Corea ha refutado la presunción establecida por los Estados Unidos de que el TLCAN está en conformidad con los párrafos 5 b) y 5 c) del artículo XXIV.<sup>135</sup>

7.146 Habida cuenta de ello, constatamos que los Estados Unidos pueden invocar el artículo XXIV para defenderse de las alegaciones de Corea basadas en los artículos I, XIII y XIX por lo que respecta a la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México del ámbito de aplicación de la medida referente a los tubos.

7.147 Observamos que el Órgano de Apelación, en el asunto *Turquía - Textiles*, analizó la posibilidad de invocar el artículo XXIV como defensa. El Órgano de Apelación constató que:

58. (...) entendemos que [el] artículo [XXIV] puede justificar la adopción de una medida incompatible con determinadas otras disposiciones del GATT. Sin embargo, cuando se trata del establecimiento de una unión aduanera, esta "defensa" sólo es posible cuando se satisfacen dos condiciones. En primer lugar, la parte que la invoque debe demostrar que la medida impugnada se ha introducido con ocasión del establecimiento de una unión aduanera que cumple en su totalidad las prescripciones del apartado a) del párrafo 8 y el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV. En segundo lugar, esa parte debe demostrar que si no se le permitiera introducir la medida impugnada se impediría el establecimiento de esa unión aduanera. Cabe por último señalar que para poder invocar como defensa el artículo XXIV es preciso que se cumplan *ambas* condiciones.<sup>136</sup> (Cursiva en el original.)

7.148 Por tanto, además de las condiciones arriba establecidas, el Órgano de Apelación supeditó la posibilidad de invocar como defensa el artículo XXIV a una prueba de la necesidad ("[esa] parte debe demostrar que si no se le permitiera introducir la medida impugnada se impediría el establecimiento de esa unión aduanera"). A nuestro juicio, las constataciones del Órgano de Apelación en el asunto *Turquía - Textiles* estaban condicionadas por los elementos de hecho de aquel caso. En particular, *Turquía - Textiles* se centraba en la imposición por un miembro de una unión aduanera de medidas restrictivas contra las importaciones procedentes de un tercer país con ocasión del establecimiento de esa unión aduanera. Evidentemente, si los miembros de una unión aduanera tratan de introducir medidas restrictivas contra las importaciones procedentes de terceros países, en infracción del GATT de 1994, es del todo adecuado que se les exija que demuestren la necesidad de esas medidas. Dicho

---

<sup>133</sup> Observamos asimismo que el párrafo 7 del artículo XXIV no requiere que el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales apruebe dichos acuerdos o publique decisiones formales sobre su conformidad con el Acuerdo sobre la OMC.

<sup>134</sup> Véase el párrafo 7.144 *supra*.

<sup>135</sup> Esto no significa que el Grupo Especial haya constatado que el TLCAN está en conformidad con los párrafos 5 b) y 8 b) del artículo XXIV. Simplemente constatamos que los Estados Unidos han establecido una presunción de que el TLCAN está en conformidad con esas disposiciones, y que Corea no ha refutado esa presunción.

<sup>136</sup> *Turquía - Textiles (Órgano de Apelación)*, párrafo 58.

esto, no estamos en absoluto persuadidos de que deba adoptarse un criterio idéntico en los casos en que la presunta infracción del GATT de 1994 es consecuencia de la eliminación de "derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" entre partes en una zona de libre comercio, porque ello constituye precisamente la razón de ser de cualquier zona de libre comercio. Si la presunta infracción del GATT de 1994 forma parte de la eliminación de "derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas", no cabe duda de que es necesaria para dicha eliminación.<sup>137</sup>

ii) *Párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias*

7.149 Corea alega que la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México de la aplicación de la medida referente a los tubos infringe el párrafo 2 del artículo 2, que estipula que:

las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda.

Habida cuenta de la obligación de no discriminación establecida en el párrafo 2 del artículo 2, los Estados Unidos debían haber incluido las importaciones procedentes del Canadá y México en el ámbito de aplicación de la medida referente a los tubos.

7.150 Al haber constatado que los Estados Unidos están facultados para invocar en su defensa el artículo XXIV por lo que respecta a una infracción de la obligación de no discriminación establecida, entre otras disposiciones, por el artículo XIX, estimamos que sería incongruente que se les impidiera invocar como defensa el artículo XXIV por lo que respecta a una infracción de la obligación de no discriminación establecida en el párrafo 2 del artículo 2. Cualquier otra interpretación pasaría por alto la estrecha relación entre el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Esta interrelación se pone especialmente de manifiesto en el artículo 1, en el que el Acuerdo sobre Salvaguardias

... establece normas para la aplicación de medidas de salvaguardia, entendiéndose por éstas las medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994.

En virtud de esa disposición, por consiguiente, debe entenderse que las medidas de salvaguardia sujetas a las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias son medidas previstas en el artículo XIX. En consecuencia, y por definición, si una defensa basada en el artículo XXIV puede invocarse con respecto a medidas previstas en el artículo XIX, también podrá invocarse con respecto a medidas abarcadas por las disciplinas del Acuerdo sobre Salvaguardias. Negarlo sería negar el hecho de que, en virtud del artículo 1, las medidas abarcadas por el Acuerdo sobre Salvaguardias y las medidas previstas en el artículo XIX son en lo esencial una y la misma cosa. Por tanto, en la medida en que el artículo XXIV puede invocarse como defensa frente a alegaciones basadas en el artículo XIX, necesariamente podrá también invocarse frente a alegaciones basadas en las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.151 A nuestro juicio, la última frase de la nota 1 de pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias confirma también la posibilidad de invocar el artículo XXIV como defensa frente a alegaciones basadas en las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. La nota 1 de pie de página dice así:

---

<sup>137</sup> De hecho, la aplicación de la prueba de la necesidad en esas circunstancias daría lugar a resultados absurdos. Supóngase, por ejemplo, que una zona de libre comercio elimina los derechos aplicables a los maníes, pero no los aplicables a los automóviles. En el contexto de una prueba de la necesidad, los terceros países podrían alegar que no era necesario eliminar los derechos aplicables a los maníes para no superar el umbral de "lo esencial de los intercambios comerciales" a que se hace referencia en el párrafo 8 b) del artículo XXIV, ya que ese umbral podía haberse respetado eliminando los derechos aplicables a los automóviles. En tales casos es difícil imaginar cómo podría alguna vez satisfacerse el criterio de la necesidad.

Una unión aduanera podrá aplicar una medida de salvaguardia como entidad única o en nombre de un Estado miembro. Cuando una unión aduanera aplique una medida de salvaguardia como entidad única, todos los requisitos para la determinación de la existencia o amenaza de daño grave de conformidad con el presente Acuerdo se basarán en las condiciones existentes en la unión aduanera considerada en su conjunto. Cuando se aplique una medida de salvaguardia en nombre de un Estado miembro, todos los requisitos para la determinación de la existencia o amenaza de daño grave se basarán en las condiciones existentes en ese Estado miembro y la medida se limitará a éste. *Ninguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994.* (Cursiva añadida.)

7.152 Observamos que en el asunto *Argentina - Calzado* (relativo a la imposición de una medida de salvaguardia por un miembro de una unión aduanera), el Órgano de Apelación afirmó que "el sentido corriente de la primera frase de la nota 1 de pie de página es, a nuestro juicio, que la nota es sólo pertinente cuando una unión aduanera aplica una medida de salvaguardia 'como entidad única o en nombre de un Estado miembro'". Corea se apoya en esta constatación para aducir que la última frase de la nota 1 de pie de página no es aplicable en el presente caso, que afecta a una zona de libre comercio. Los Estados Unidos sostienen que el Órgano de Apelación "llegó a esta conclusión respondiendo a un análisis del Grupo Especial basado en las frases primera y tercera de la nota 1 de pie de página. Ni el Grupo Especial ni el Órgano de Apelación se refirieron en ningún momento a la cuarta (y última) frase de la nota, ni a la forma en que esa frase podría afectar al significado de toda la nota. En consecuencia, la constatación del Órgano de Apelación no ofrece orientación alguna para la interpretación de la última frase por el Grupo Especial".<sup>138</sup>

7.153 Estamos de acuerdo con los Estados Unidos por lo que respecta a las constataciones del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*. En aquel asunto, el Órgano de Apelación no basó en la última frase de la nota 1 de pie de página su constatación con respecto a la no aplicación de una medida de salvaguardia a los miembros de la unión aduanera. Tampoco le incumbía examinar la aplicación de la nota en el contexto de las zonas de libre comercio. Por esos motivos, no creemos que la constatación del Órgano de Apelación de que "la nota sólo es pertinente cuando una unión aduanera aplica una medida de salvaguardia 'como entidad única o en nombre de un Estado miembro'" afecte a la aplicación de la última frase de la nota 1 de pie de página en el contexto de las zonas de libre comercio, que es de lo que se trata en el presente asunto. De hecho, la última frase de la nota 1 de pie de página indica por sí misma que su aplicación no se limita en los casos en que la medida de salvaguardia ha sido impuesta por una unión aduanera (ya sea "como entidad única o en nombre de un Estado miembro"). En particular, la última frase de la nota 1 de pie de página hace referencia al párrafo 8 del artículo XXIV. El párrafo 8 del artículo XXIV tiene dos apartados. El apartado a) se refiere a las uniones aduaneras, y el apartado b) se refiere a las zonas de libre comercio. Al referirse al párrafo 8 del artículo XXIV en su conjunto, y no exclusivamente al párrafo 8 a), la última frase de la nota 1 de pie de página se refiere también claramente al párrafo 8 b) del artículo XXIV, es decir, a las zonas de libre comercio. Por consiguiente, aunque las primeras tres frases de la nota 1 de pie de página contemplan la aplicación de medidas de salvaguardia en el contexto de una unión aduanera, la referencia más amplia en la última frase al párrafo 8 amplía la cobertura de esa última frase de modo que incluye la aplicación de medidas de salvaguardia en el contexto de las zonas de libre comercio, tal como se definen en el párrafo 8 b) del artículo XXIV.

7.154 Habiendo constatado que la última frase de la nota 1 de pie de página es aplicable a las zonas de libre comercio, debemos ahora resolver el desacuerdo entre las partes por lo que respecta a la repercusión, si la hubiera, de la última frase de la nota 1 de pie de página en la obligación de no discriminación establecida en el párrafo 2 del artículo 2. En ese sentido, Corea aduce que la nota 1 de

---

<sup>138</sup> Respuesta a la pregunta 20 del Grupo Especial a la primera reunión sustantiva (véase el anexo B-2).

pie de página utiliza la palabra "Miembro" y observa que está integrada en el párrafo 1 del artículo 2, y no en el párrafo 2 de dicho artículo. Según Corea, esto significa que la última frase de la nota 1 de pie de página no matiza la aplicación de la obligación de no discriminación establecida en el párrafo 2 del artículo 2.

7.155 Observamos que el Grupo Especial encargado del asunto *Argentina - Calzado* tuvo en cuenta

el hecho de que la nota se insertó después de la palabra "Miembros" en el primer párrafo del artículo 2. Por ello resulta evidente que se refiere exclusivamente a la cuestión de quién puede imponer una medida, y no a los países abastecedores que pueden ser afectados por ella. Para que la nota tenga un sentido más amplio, los redactores deberían haberla puesto después del título del artículo 2, o en ambos párrafos de dicho artículo. El hecho de que no lo hicieran debe tener un sentido y ha de tenerse presente en nuestra interpretación.<sup>139</sup>

7.156 En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación también afirmó que "la nota 1 de pie de página se refiere al término 'Miembro' del párrafo 1 del artículo 2, que, según se entiende corrientemente, alude a un Miembro de la OMC". Observamos, sin embargo, que en aquel asunto no se pidió al Grupo Especial ni al Órgano de Apelación que examinaran la última frase de la nota 1 de pie de página. Por consiguiente, sus constataciones no ofrecen orientación sobre si el alcance de esa última frase va más allá de la palabra "Miembro" en el párrafo 1 del artículo 2.

7.157 La última frase de la nota 1 de pie de página comienza con las palabras "ninguna disposición del presente Acuerdo". El sentido corriente de esas palabras indica que la última frase de la nota 1 de pie de página se refiere al Acuerdo sobre Salvaguardias en su conjunto y no sólo al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo. En efecto, si se constatará que la última frase sólo es aplicable con respecto a la palabra "Miembro" en el párrafo 1 del artículo 2, y no al Acuerdo en su conjunto, las palabras "ninguna disposición del presente Acuerdo" quedarían privadas de sentido, vulnerando el principio de interpretación efectiva de los tratados.<sup>140</sup> En lo fundamental, una constatación de esa naturaleza vendría a sustituir las palabras "ninguna disposición del presente Acuerdo" por las palabras "nada en la palabra Miembro". En consecuencia, constatamos que la última frase de la nota 1 de pie de página significa que ninguna parte de ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias, incluido el párrafo 2 del artículo 2, "prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994".

7.158 Ya hemos constatado que el artículo XXIV puede invocarse como defensa frente a alegaciones basadas en el artículo XIX. En la práctica, esa constatación afecta a "la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994", ya que significa que en determinadas circunstancias el artículo XXIV puede prevalecer sobre el artículo XIX. También hemos constatado que, de conformidad con la última frase de la nota 1 de pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias, el párrafo 2 del artículo 2 no prejuzga la interpretación de la relación entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV. Esas constataciones, tomadas conjuntamente, nos llevan a concluir que el artículo XXIV puede invocarse como defensa frente a alegaciones de discriminación basadas en el párrafo 2 del artículo 2. Cualquier otra conclusión significaría que el párrafo 2 del artículo 2 enturbia la relación que hemos identificado entre los artículos XIX y XXIV, ya que en la práctica significaría que, debido al párrafo 2 del artículo 2, el artículo XXIV ya no podría invocarse como defensa frente a una alegación de discriminación

---

<sup>139</sup> *Argentina - Calzado*, párrafo 8.84.

<sup>140</sup> Como constató el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, "el intérprete no tiene libertad para adoptar una lectura que haga inútiles o redundantes cláusulas o párrafos enteros de un tratado" (nota 76 de pie de página).



resultante de la exclusión por un Miembro de la aplicación de su medida de salvaguardia a sus asociados en una zona de libre comercio. Como se indica más arriba, la última frase de la nota 1 de pie de página excluye la posibilidad de que el párrafo 2 del artículo 2 tenga este efecto. Por tanto, al igual que constatamos que los Estados Unidos están facultados para invocar el artículo XXIV como defensa frente a las alegaciones de Corea basadas, entre otras disposiciones, en el artículo XIX, constatamos que también lo están para invocar el artículo XXIV como defensa frente a la alegación de Corea basada en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>141</sup>

7.159 Corea afirma también que el artículo XXIV no puede invocarse como defensa frente a una alegación basada en el párrafo 2 del artículo 2 debido a la disposición sobre conflictos contenida en la Nota interpretativa general al Anexo 1A:

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.

7.160 En la medida en que pueda percibirse que el párrafo 2 del artículo 2 entra en conflicto con la posibilidad de invocar el artículo XXIV como defensa frente a alegaciones de no discriminación, ese conflicto se resuelve en virtud de la última frase de la nota 1 de pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias (con arreglo a la cual el párrafo 2 del artículo 2 en nada modifica el hecho de que el artículo XXIV puede en determinadas circunstancias invocarse como defensa frente a alegaciones basadas en el artículo XIX).

7.161 Corea aduce también que la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México del ámbito de aplicación de la medida referente a los tubos ha hecho que los tubos coreanos sean menos competitivos con las importaciones en los Estados Unidos procedentes de aquellos dos países. Esto puede ser cierto. Sin embargo, no deja de ser el fundamento mismo de una zona de libre comercio. En virtud del párrafo 8 b) del artículo XXIV, una zona de libre comercio siempre dará origen a una discriminación positiva en favor de los Miembros de dicha zona en lo tocante a los "derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas ... con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales" entre ellos. Los demás Miembros de la OMC deben aceptar esa discriminación positiva siempre que se cumplan todas las condiciones pertinentes establecidas en el artículo XXIV.

7.162 Corea también ha aducido que "el paralelismo entre los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere también que la medida se aplique a todas las importaciones ... . Por tanto, al tener que incluirse todas ellas en la determinación adoptada con arreglo al párrafo 1 del artículo 2, el paralelismo requiere que la medida se aplique a todas las importaciones".<sup>142</sup> Dadas nuestras anteriores constataciones sobre la capacidad de Estados Unidos para excluir las importaciones procedentes del Canadá y México del ámbito de aplicación de la medida referente a los tubos, no podemos aceptar el argumento de Corea de que, como consecuencia del paralelismo, el párrafo 1 del artículo 2 obliga a incluir todas las importaciones en la determinación, y de que cualquier medida resultante debe también englobar todas las importaciones. A nuestro modo de ver, el principio del paralelismo entraña que si los Estados Unidos, basándose en el artículo XXIV, excluyeron las importaciones procedentes del Canadá y/o México de la aplicación de sus medidas de

---

<sup>141</sup> Al hacer esa constatación no formulamos opinión alguna sobre si el artículo XXIV puede invocarse como defensa frente a alegaciones basadas más generalmente en los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías.

<sup>142</sup> Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 172 y 173.

salvaguardia, deberían establecer expresamente qué importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá y/o México satisfacían las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia establecidas en el párrafo 1 del artículo 2.<sup>143</sup> En otras palabras, aunque debe haber un paralelismo entre el alcance de la investigación y el alcance de cualquier medida resultante, el principio del paralelismo no determina el alcance de la investigación.

iii) *Conclusión*

7.163 Para concluir, constatamos que los Estados Unidos pueden invocar el artículo XXIV como defensa frente a las alegaciones de Corea basadas en los artículos I, XIII y XIX del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias por lo que respecta a la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México del ámbito de aplicación de la medida referente a los tubos.

**6. La exclusión del Canadá y México - paralelismo**

7.164 La solicitud de establecimiento de un grupo especial formulada por Corea incluye la siguiente alegación:

7. Los Estados Unidos han infringido también los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al incluir a México y el Canadá en el análisis de las importaciones causantes de daño, pero excluirlos de la aplicación de la medida de salvaguardia.

7.165 Como no nos pareció que Corea hubiera detallado su alegación 7 en sus comunicaciones escritas u orales al Grupo Especial, en la segunda reunión sustantiva le pedimos que aclarara la situación de esta alegación. Concretamente, preguntamos a Corea si la había retirado o la mantenía. Corea respondió lo siguiente:

por lo que respecta a si Corea mantiene el párrafo 7, sí, ciertamente lo mantenemos, y si se lee la primera comunicación de Corea se verá que hemos formulado argumentos en ese sentido, por considerar que la medida estadounidense constituye una infracción del principio NMF, así como una transgresión del paralelismo.

7.166 El Grupo Especial pidió seguidamente a Corea que especificara en qué parte de su comunicación había detallado la alegación 7. Corea remitió al Grupo Especial<sup>144</sup> a los párrafos 172 y 173 de su primera comunicación escrita y al párrafo 61 de su segunda comunicación escrita. Estimamos conveniente reproducir esos párrafos en su totalidad:

172. El paralelismo entre los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere también que la medida se aplique a todas las importaciones. El análisis de las importaciones efectuado por la USITC que figura en las notas de pie de página y en el que se separan las importaciones procedentes del Canadá y México no tiene significado jurídico. Los Estados Unidos sólo podían imponer una medida de salvaguardia basándose en un análisis de la existencia de daño grave fundamentado en todas las importaciones. Los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como el artículo XIX del GATT de 1994, se refieren únicamente a

---

<sup>143</sup> Véase Estados Unidos - *Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*, párrafo 98.

<sup>144</sup> Véase la Nota para el Grupo Especial adjunta a las respuestas de Corea a las preguntas del Grupo Especial en la segunda reunión sustantiva.

"importaciones". No hay fundamento alguno para excluir determinadas importaciones. Por tanto, deben examinarse todas ellas.

173. Ninguna otra interpretación del artículo 2 estaría en consonancia con su sentido corriente. Además, daría lugar a un régimen de "salvaguardias selectivas" con arreglo al cual los países podrían decidir arbitrariamente a qué países excluir de la determinación de la existencia de daño grave con objeto de excluirlos de la aplicación de la medida. Eso es precisamente lo que ha ocurrido en el presente caso. Por tanto, como todas las importaciones deben incluirse en la determinación basada en el párrafo 1 del artículo 2, el paralelismo requiere que la medida se aplique a todas las importaciones.

61. En conclusión, los Estados Unidos deben cumplir lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y aplicar la medida a todas las fuentes o suprimirla. Como adujo anteriormente Corea, este resultado (que la medida debe aplicarse a los miembros del TLCAN) se ve también confirmado por el análisis del "paralelismo". Dicho esto, Corea estima que la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 2 es de por sí clara. No hace falta ningún apoyo adicional o base alternativa.

7.167 Los Estados Unidos adujeron en la segunda reunión sustantiva que "Corea no ha detallado esa alegación ni formulado verdaderos argumentos sobre ella". Los Estados Unidos afirmaron, en particular, que Corea, en el curso del presente procedimiento, no había hecho referencia alguna a la nota 168 de las páginas I-26/27 de la determinación de la USITC.

7.168 Tenemos no pocas reservas sobre si los extractos de las comunicaciones de Corea que se reproducen más arriba justifican la alegación de Corea de que "los Estados Unidos han infringido también los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al incluir a México y el Canadá en el análisis de las importaciones causantes de daño, pero excluirlos de la aplicación de la medida de salvaguardia".<sup>145</sup> A nuestro juicio, es más probable que esos argumentos tuvieran por finalidad apoyar la alegación de Corea de que "los Estados Unidos han violado el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos I, XIII y XIX del GATT de 1994, al no aplicar la medida de salvaguardia en régimen NMF a todos los tubos importados, de cualquier origen, con inclusión de los procedentes de México y el Canadá".<sup>146</sup> Pese a ello, cabría aducir que la alegación 7 es lo bastante detallada para que podamos entenderla y dictar una resolución al respecto, aunque Corea no haya formulado más argumentos en el curso del procedimiento.

7.169 En el curso del presente procedimiento, los Estados Unidos remitieron al Grupo Especial a la nota 168, páginas I-26/27 de la determinación de la USITC. La nota decía así:

Observamos que habríamos llegado al mismo resultado si hubiéramos excluido de nuestro análisis las importaciones procedentes del Canadá y México. Las importaciones procedentes de países que no son miembros del TLCAN aumentaron significativamente a lo largo del período de investigación en términos absolutos y como porcentaje de la producción nacional. Las importaciones procedentes de países que no son miembros del TLCAN se redujeron de \*\*\* toneladas en 1994 a \*\*\* toneladas en 1996, pero después aumentaron acusadamente hasta \*\*\* toneladas

---

<sup>145</sup> Corea sólo se refiere a los artículos 2 y 4 conjuntamente para aducir que una investigación sobre salvaguardias debe abarcar todas las importaciones. Como hemos indicado en el párrafo 7.162, no creemos que el principio del paralelismo obligue a incluir todas las importaciones en el ámbito de la investigación.

<sup>146</sup> De ahí nuestra forma de tratar este argumento en la sección precedente (párrafo 7.162).

en 1997 y \*\*\* toneladas en 1998. Aunque las importaciones procedentes de países que no son miembros del TLCAN se redujeron de \*\*\* toneladas en 1998 (provisional) a \*\*\* toneladas en 1999 (provisional), siguieron manteniéndose a un nivel muy alto en 1999 (provisional), superando en sólo seis meses el nivel de las importaciones de *todo* el año en 1995 y 1996. Esas importaciones también aumentaron significativamente en términos de cuota de mercado al final del período de investigación, incrementándose del \*\*\* por ciento en 1996 al \*\*\* por ciento en 1998, y del \*\*\* por ciento en 1998 (provisional) al \*\*\* por ciento en 1999 (provisional). Además, los precios de las importaciones procedentes de países que no son miembros del TLCAN estuvieron entre los más bajos. Con excepción de 1994, el valor unitario medio de las importaciones procedentes del Canadá fue superior al valor unitario medio de importación a lo largo del período de investigación, y el volumen de las importaciones fue relativamente pequeño. El valor unitario medio de las importaciones procedentes de México fue superior al promedio de todas las importaciones en 1998 y 1999 (datos preliminares), período en el que se produjo el daño grave, y el volumen de las importaciones procedentes de México disminuyó durante ese período. Además, entre las 244 posibles comparaciones de precios de productos específicos, los importados de países que no son miembros del TLCAN se vendieron a precios inferiores a los de los tubos nacionales en 194 casos (alrededor del 80 por ciento), y los productos coreanos representaron con diferencia el mayor número de casos de ventas a precio inferior (95 de un total de 194). Los datos se basan en los que figuran en el cuadro C-1, ajustados para excluir determinadas importaciones de tubos de aleación y de tipo ártico.

7.170 El único argumento de Corea relacionado con la nota 168 es que "no tiene significado jurídico".<sup>147</sup> Corea no explicó por qué motivo entiende que la nota 168 no tiene significado jurídico. Nosotros no vemos por qué no habría de tenerlo; evidentemente, forma parte de la determinación publicada por la USITC, y contiene las constataciones de la USITC. En particular, contiene una constatación de la USITC de que las importaciones procedentes de países que no son miembros del TLCAN aumentaron significativamente durante el período de investigación en términos absolutos y como porcentaje de la producción nacional. La nota 168 contiene también el fundamento de una constatación de que las importaciones procedentes de países que no son miembros del TLCAN causaron daños graves a la rama de producción nacional pertinente.

7.171 En el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación confirmó la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos habían infringido el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 porque habían excluido las importaciones procedentes del Canadá de su medida de salvaguardia pero "la USITC no estableció *explícitamente* que las importaciones procedentes de estas *mismas* fuentes, con exclusión del Canadá, habían cumplido las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia".<sup>148</sup> Por consiguiente, sólo podríamos aceptar la alegación 7 de Corea si ésta hubiera establecido una presunción de que los Estados Unidos habían excluido las importaciones procedentes del Canadá y México del ámbito de aplicación de la medida referente a los tubos sin establecer expresamente que las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá y México satisfacían las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia. Para que pudiéramos hacerlo, como mínimo Corea tendría que haber abordado concretamente, y refutado, el contenido de la nota 168. Recordamos que Corea no ha intentado hacer tal cosa. En lugar de ello, se limitó a decir que la nota 168 no tenía significado jurídico, sin intentar en ningún momento justificar ese argumento. Por consiguiente, habida cuenta de todo lo anterior, y especialmente a la luz del contenido de la nota 168, no podemos constatar que Corea haya establecido

---

<sup>147</sup> Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 172.

<sup>148</sup> *Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*, párrafo 98, cursiva en el original.

una presunción de que los Estados Unidos "han infringido también los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al incluir a México y el Canadá en el análisis de las importaciones causantes de daño, pero excluirlos de la aplicación de la medida de salvaguardia". En consecuencia, rechazamos la alegación 7 de Corea.<sup>149</sup>

## **7. La exclusión de los países en desarrollo en virtud del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias**

7.172 Corea alega que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 9 porque no determinaron qué países en desarrollo quedarían exentos de la aplicación de la medida. En lugar de ello, trataron a los países en desarrollo, con independencia de sus anteriores niveles de importación, igual que a los demás proveedores, asignando a cada uno de ellos el mismo contingente de 9.000 toneladas cortas.

7.173 Los Estados Unidos aducen que la exención de 9.000 toneladas cortas de la aplicación del derecho adicional satisface la prescripción del párrafo 1 del artículo 9 de excluir a los Miembros que son países en desarrollo de la aplicación de medidas de salvaguardia. Afirman asimismo que dicha exención habría representado el 2,7 por ciento del total de las importaciones en 1998, antes de la aplicación de la salvaguardia referente a los tubos. Como los Estados Unidos preveían que como consecuencia de la medida se produciría una disminución del volumen total de importación, cualquier país que llegara al límite de 9.000 toneladas exentas representaría más del 3 por ciento del total de las importaciones. Por consiguiente, un país en desarrollo sólo podría quedar sujeto al arancel del 19 por ciento en condiciones con arreglo a las cuales el párrafo 1 del artículo 9 permitiría a los Estados Unidos imponer esa medida correctiva.

7.174 Como punto de partida de nuestro análisis observamos que el párrafo 1 del artículo 9 estipula lo siguiente:

No se aplicarán medidas de salvaguardia contra un producto originario de un país en desarrollo Miembro cuando la parte que corresponda a éste en las importaciones realizadas por el Miembro importador del producto considerado no exceda del 3 por ciento, a condición de que los países en desarrollo Miembros con una participación en las importaciones menor del 3 por ciento no representen en conjunto más del 9 por ciento de las importaciones totales del producto en cuestión.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Todo Miembro notificará inmediatamente al Comité de Salvaguardias las medidas que adopte al amparo del párrafo 1 del artículo 9.

7.175 El párrafo 1 del artículo 9 estipula claramente que **"no se aplicarán"** medidas de salvaguardia a las importaciones procedentes de países en desarrollo que no representen más del 3 por ciento del total de importaciones. Por tanto, lo primero que tenemos que determinar es si la medida referente a los tubos "es aplicable" a los países en desarrollo en las circunstancias de hecho descritas en el párrafo 1 del artículo 9. A nuestro juicio, si una medida no es aplicable a determinados países, parece razonable esperar que éstos sean eximidos expresamente de su aplicación.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Al hacerlo, no estamos constatando que la nota 168 es suficiente a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 4. Simplemente constatamos que Corea no ha establecido una presunción de que los Estados Unidos infringieron esas disposiciones.

<sup>150</sup> Corrobora nuestra opinión el modelo del Comité de Salvaguardias para las notificaciones de conformidad con la nota 2 de pie de página al artículo 9, sobre no aplicación de medidas de salvaguardia a países en desarrollo al amparo de lo dispuesto en dicha disposición (G/SG/1). Aunque observamos que los modelos de notificaciones se proponen sin perjuicio de la interpretación de las disposiciones pertinentes del

7.176 A fin de determinar si la medida referente a los tubos contiene una exclusión expresa de países en desarrollo que satisfacen las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 9, el Grupo Especial ha examinado cuidadosamente los documentos en los que la medida se impuso y se notificó a la OMC. El primer documento examinado fue la Proclamación Presidencial N° 7274, de 18 de febrero de 2000.<sup>151</sup> En ese documento no hay ninguna referencia expresa al cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9 por lo que respecta a los países en desarrollo. Tampoco pudimos encontrar una lista de países en desarrollo excluidos de la aplicación de la medida porque sus importaciones no superaban el 3 por ciento del total de importaciones del producto pertinente. La falta de una exclusión específica de la aplicación de la medida a determinados países en desarrollo en virtud del párrafo 1 del artículo 9 contrasta con la exclusión de las importaciones de tubos procedentes de México y el Canadá: "los tubos importados que sean productos de México o el Canadá no estarán sujetos al aumento del derecho de aduana ...".<sup>152</sup>

7.177 Los otros dos documentos relacionados con la aplicación de la medida también parecen indicar que ésta se aplica a todos los países en desarrollo con independencia de que satisfagan o no las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 9. El Memorando presidencial al Secretario del Tesoro y el Representante Comercial de los Estados Unidos de 18 de febrero de 2000<sup>153</sup> encomienda al Secretario del Tesoro "que publique o haga de otro modo disponible, semanalmente, estadísticas de importación que permitan a los importadores determinar cuándo las importaciones de cada país proveedor se aproximan al umbral de 9.000 toneladas cortas y cuándo lo superan".<sup>154</sup> En esas instrucciones no se hace distinción alguna entre los países en desarrollo a los que la medida no se aplicaría en virtud del párrafo 1 del artículo 9 y los que superan el umbral establecido en dicha disposición. El Memorando para el Tesoro deja muy claro que en la aplicación de la medida todos los países proveedores<sup>155</sup> recibirán el mismo trato, con independencia de que sean países desarrollados, países en desarrollo o países en desarrollo que satisfagan las condiciones del párrafo 1 del artículo 9.

---

Acuerdo sobre Salvaguardias por los órganos competentes (véase G/SG/1), estimamos que en el presente caso el modelo de notificación ofrece orientación sobre lo que se espera de los Miembros en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la nota 2 de pie de página del párrafo 1 del artículo 9. El modelo pide a los Miembros que especifiquen "los países en desarrollo a los que no se aplica la medida al amparo de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como la participación en las importaciones de cada uno de esos países y de todos ellos en conjunto". A nuestro juicio, "los países en desarrollo a los que no se aplica la medida al amparo de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9" no se pueden "especificar" si no se identifican específica y expresamente.

<sup>151</sup> Proclamación Presidencial N° 7274, para facilitar el reajuste positivo ante la competencia de las importaciones de determinados tubos de acero al carbono soldados de sección circular (18 de febrero de 2000), 65 *Fed. Reg.* 9193 ("Proclamación Presidencial").

<sup>152</sup> *Ibid.*, 9194.

<sup>153</sup> Documentos presidenciales, *Action Under Section 203 of the Trade Act of 1974 Concerning Line Pipe*, Memorando para el Secretario del Tesoro y el Representante Comercial de los Estados Unidos, 65 *Fed. Reg.* 9197 (23 de febrero de 2000) ("Memorando para el Tesoro").

<sup>154</sup> Observamos que en lo relativo a las importaciones procedentes del Canadá y México sólo se encomienda al Secretario del Tesoro que vigile esas importaciones e informe trimestralmente al representante comercial de los Estados Unidos acerca de su respectivo volumen.

<sup>155</sup> Excepto México y el Canadá.

7.178 El Memorando del Director de Programas Comerciales del Servicio de Aduanas a todos los directores de puertos<sup>156</sup> también respalda la opinión de que no se tuvo en cuenta, en la aplicación de la medida, a los países que satisfacen las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 9. En el Memorando de Aduanas, el Director de Programas Comerciales notifica a todos los directores de puertos la adopción de una medida de salvaguardia sobre las importaciones de tubos y les hace saber que "se aplicarán los siguientes límites de contingentes arancelarios ... a determinados tubos procedentes de los siguientes países". El Memorando de Aduanas enumera seguidamente todos los países proveedores de tubos de conducción a los Estados Unidos, entre ellos varios Miembros de la OMC que son países en desarrollo.<sup>157</sup> También en este caso el Memorando de Aduanas parece indicar que la medida referente a los tubos se aplica a todos los países, incluidos aquellos que, al satisfacer las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 9, deberían quedar excluidos de su aplicación.

7.179 Por lo que respecta a la notificación de los Estados Unidos de conformidad con la nota 2 de pie de página del artículo 9<sup>158</sup>, observamos que en ella tampoco se especifican los países en desarrollo a los que la medida no se aplica.

7.180 Tras analizar concienzudamente la Proclamación Presidencial, el Memorando para el Tesoro, el Memorando de Aduanas y la notificación a la OMC, constatamos que esos documentos no contienen ninguna exclusión expresa de países en desarrollo que no alcanzan el umbral individual del 3 por ciento de las importaciones o el umbral acumulativo del 9 por ciento establecido en el párrafo 1 del artículo 9 por lo que respecta a la aplicación de una medida a países en desarrollo. A falta de otra documentación pertinente, concluimos, por consiguiente, que la medida referente a los tubos se aplica también a esos países en desarrollo. Dado el texto concreto del párrafo 1 del artículo 9, que dispone que "no se aplicarán" medidas de salvaguardia a los países en desarrollo que cumplan las condiciones estipuladas en esa disposición, constatamos que los Estados Unidos no han cumplido las obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 9.

7.181 Tomamos nota asimismo del argumento de los Estados Unidos de que "un país en desarrollo sólo quedaría sujeto al arancel del 19 por ciento en condiciones en las que los Estados Unidos estarían autorizados por el párrafo 1 del artículo 9 a imponer esa medida correctiva". Para formular ese argumento los Estados Unidos se basan en sus expectativas de que como consecuencia de la medida el volumen total de importaciones disminuirá, por lo que cualquier país que alcance el límite de 9.000 toneladas exentas representará más del 3 por ciento del total de las importaciones. Observamos que la medida impuesta no establece un límite global a la cantidad de importaciones de tubo, y que si los importadores están dispuestos a pagar el arancel del 19 por ciento para las importaciones fuera de contingente el volumen total de importaciones que pueden proceder de cualquier país concreto no está sujeto a ninguna restricción. Además, al estar México y el Canadá totalmente excluidos de la medida, no hay impedimento alguno para que las exportaciones procedentes de esos países sigan aumentando.<sup>159</sup> Dadas estas condiciones, cabe la posibilidad de que el total de las importaciones

---

<sup>156</sup> *Memorandum From US Customs Service Quota Headquarters Director, Trade Programs, to All Port Directors, Regarding QBT-2000-508: Presidential Proclamation 7274--Tariff-Rate Quota on Certain Circular Welded Carbon-Quality Line Pipe* (29 de febrero de 2000) ("Memorando de Aduanas").

<sup>157</sup> Los Miembros de la OMC que son países en desarrollo incluidos en la lista son: Bangladesh, el Brasil, Colombia, Corea, Egipto, la India, Indonesia, Sudáfrica, Turquía y Venezuela.

<sup>158</sup> G/SG/N/10/USA/5.

<sup>159</sup> Aunque el Canadá y México han sido excluidos de la aplicación de la medida, el texto del párrafo 1 del artículo 9 deja bien claro que el cálculo de las participaciones de los países en desarrollo debe basarse en "las importaciones ... del producto considerado" y "las importaciones totales del producto en cuestión". Por tanto, en nuestra opinión, para calcular la participación de los países en desarrollo en las importaciones en este caso concreto también deben incluirse las procedentes de México y el Canadá como parte del total.

aumente hasta un nivel tal que las procedentes de países en desarrollo que superen el umbral de 9.000 toneladas cortas constituyan menos del 3 por ciento del total. En ese caso, una parte de las importaciones procedentes de un país en desarrollo quedaría sujeta al arancel adicional del 19 por ciento, a pesar de que su participación en el total de las importaciones no superaría el 3 por ciento. Los Estados Unidos aducen que "las pautas históricas de las importaciones demuestran la inverosimilitud de que cualquier país en desarrollo Miembro exporte a los Estados Unidos más de 9.000 toneladas cortas de tubos en un solo año y se mantenga sin embargo por debajo del 3 por ciento del total de las importaciones". Aunque estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que es improbable que la situación descrita se materialice, el Órgano de Apelación ha afirmado reiteradamente que la prueba de los efectos comerciales es irrelevante cuando se ha constatado que una medida infringe las disposiciones de la OMC.<sup>160</sup> Observamos asimismo que hay una clara diferencia entre la obligación de que una medida **no afecte** a las importaciones procedentes de determinados países en desarrollo y la obligación de que una medida no se **aplique** a las importaciones procedentes de determinados países en desarrollo. El párrafo 1 del artículo 9 establece la obligación de no aplicar una medida, y constatamos que la medida referente a los tubos "se aplica" en principio a todos los países en desarrollo, aunque en la práctica pueda no tener repercusión alguna. En consecuencia, por las razones arriba expuestas, constatamos que los Estados Unidos no han cumplido sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

#### C. ALEGACIONES RELACIONADAS CON LA INVESTIGACIÓN

7.182 Corea ha formulado varias alegaciones relacionadas con la investigación que desembocó en la imposición de la medida referente a los tubos. Esas alegaciones ponen en entredicho las determinaciones de la USITC sobre el aumento de las importaciones, el daño grave, la amenaza de daño grave y el nexo causal. Corea alega asimismo que los Estados Unidos no demostraron que se hubiera producido una evolución imprevista de las circunstancias que hiciera necesario tomar medidas de urgencia. Además, Corea hace dos alegaciones sobre cuestiones de procedimiento relacionadas con la oportunidad para celebrar consultas y el ofrecimiento de compensaciones. Comenzaremos nuestro examen de las alegaciones de Corea relacionadas con la investigación abordando la referente a la constatación de la USITC sobre el aumento de las importaciones.

##### 1. Aumento de las importaciones

###### a) Argumentos de Corea

7.183 Corea alega que la USITC incurrió en error al constatar un aumento de las importaciones en el sentido del artículo XIX y/o el artículo 2, ya sea en términos absolutos o en relación con la producción nacional.

7.184 Corea afirma que la USITC constató que las importaciones habían aumentado basándose en las tendencias de las importaciones desde 1994 hasta 1999. Corea afirma que la USITC infringió el párrafo 1 a) del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 2 al no basar su determinación de diciembre de 1999 en "un pasado muy reciente". En apoyo de su argumentación, Corea cita el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Argentina - Calzado*. En ese asunto, el Órgano de Apelación discrepó de la constatación del Grupo Especial de que, a efectos de determinar si se da el incremento requerido de las importaciones, las autoridades investigadoras pueden razonablemente examinar las tendencias de las importaciones en los últimos cinco años. En particular, el Órgano de Apelación concluyó que:

---

<sup>160</sup> Véase *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS8/AB/R, adoptado el 1º de noviembre de 1996, página 16 de la versión inglesa; *Corea - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS75/AB/R, adoptado el 17 de febrero de 1999, párrafos 128-133.



El uso del presente en la expresión inglesa "is being imported" [en la versión española "han aumentado"] que se hace tanto en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 indica que es necesario que las autoridades competentes examinen las importaciones recientes y no sólo las tendencias de las importaciones durante los últimos cinco años - o, por lo demás, durante cualquier otro período de varios años. Consideramos que la expresión "is being imported" entraña que el aumento de las importaciones debe haber sido súbito y reciente.<sup>161</sup>

En una nota de pie de página, el Órgano de Apelación discrepó también de la constatación del Grupo Especial de que, con independencia del punto de partida del período de investigación, éste "*debe terminar* no más allá de un pasado muy reciente"<sup>162</sup> (cursiva en el original). Según el Órgano de Apelación, "el período de investigación pertinente no sólo debe *terminar* en un pasado muy reciente, sino que el período de investigación debe *ser* el pasado reciente". Corea aduce también que un período de investigación de cinco años es incompatible con la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* y no satisface los requisitos establecidos en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.

7.185 Corea observa que la USITC constató que las importaciones, "aunque disminuyeron de \*\*\* toneladas en (enero a junio) de 1998 (datos preliminares) a \*\*\* toneladas en 1999 (datos preliminares) (se omite la nota de pie de página), se mantuvieron en un nivel muy alto en 1999 (datos preliminares), superando en sólo seis meses el nivel de las importaciones en los años *completos* 1995 y 1996 (cursiva en el original)". Basándose en los datos de importación indicados facilitados por los Estados Unidos al Grupo Especial el 16 de febrero de 2001, Corea afirma que en la práctica se produjo una disminución del volumen absoluto de importaciones en el pasado reciente (por ejemplo, en las fechas de la determinación de la USITC). Según Corea, los datos indicados ponen de manifiesto una pauta regular y sostenida de disminución en el volumen absoluto de importación a partir de la segunda mitad de 1998, y por tanto en los cuatro trimestres que precedieron a la determinación de la USITC. Corea afirma que la USITC no podía constatar realmente un aumento súbito, agudo y reciente del volumen absoluto de importaciones, ya que no hubo aumento alguno.<sup>163</sup> Corea afirma que la USITC no tuvo adecuadamente en cuenta el prolongado período a lo largo del cual las importaciones en realidad disminuyeron, porque sólo comparó períodos con datos provisionales que abarcaban la primera mitad de 1998 y 1999, respectivamente, sin comparar el volumen de importación en la segunda mitad de 1998 con el volumen de importación en la primera mitad de 1999.

7.186 Corea observa que la USITC constató también que las importaciones relativas (la relación entre las importaciones y la producción nacional) aumentaron durante el período de investigación:

[la relación] alcanzó su nivel más alto en enero-junio de 1999. Al igual que las importaciones efectivas, la relación disminuyó de 1994 a 1995 y después aumentó en todos los años sucesivos. La relación fue del \*\*\* por ciento en 1994, y disminuyó al \*\*\* por ciento en 1995; después aumentó al \*\*\* por ciento en 1996 y al \*\*\* por ciento en 1997, y seguidamente casi se duplicó, hasta llegar al \*\*\* por ciento en 1998. Alcanzó su nivel más alto, \*\*\* por ciento, en 1999 (datos preliminares) (en comparación con \*\*\* por ciento en 1998 (datos preliminares)). (Se omiten las notas.)

---

<sup>161</sup> *Argentina - Calzado* (Órgano de Apelación), párrafo 130.

<sup>162</sup> *Argentina - Calzado* (Órgano de Apelación), nota 130 de pie de página.

<sup>163</sup> Véase la primera comunicación escrita de Corea, párrafo 205.

7.187 Corea afirma que la USITC comparó indebidamente los datos preliminares de 1998 con los datos preliminares de 1999, sin tener en cuenta la disminución de las importaciones relativas en el pasado reciente, es decir, entre la segunda mitad de 1998 y la primera mitad de 1999. El argumento de Corea se basa en la opinión disidente de un miembro de la Comisión, la Sra. Crawford, que afirmó que la relación disminuyó entre la segunda mitad de 1998 y la primera mitad de 1999. Corea señala que la USITC no fue coherente en su análisis del aumento de las importaciones, ya que hubo casos en los que, al analizar la existencia de daño grave, la USITC comparó la segunda mitad de 1998 con la primera mitad de 1999.

b) Argumentos de los Estados Unidos

7.188 Los Estados Unidos afirman que se produjo un cambio reciente, súbito, agudo y significativo de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, por lo que las constataciones de la USITC son compatibles con las decisiones del Grupo Especial y el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*.

7.189 Los Estados Unidos se oponen al intento de Corea de comparar las importaciones de 1999 (datos preliminares) con las de la segunda mitad de 1998. Explican que la USITC, de acuerdo con su práctica tradicional en materia de investigaciones sobre salvaguardias (así como de investigaciones antidumping y sobre medidas compensatorias), recogió datos de importación y datos relativos a la rama de producción nacional que le permitieran hacer comparaciones año por año. Habitualmente, la USITC reúne y evalúa datos de importación basados en un año civil, con datos adicionales preliminares sobre otros períodos, y no en períodos de tiempo definidos arbitrariamente. El que la USITC aplicara sus criterios tradicionales para examinar el aumento de las importaciones demuestra su neutralidad y la imparcialidad de su análisis. El uso de comparaciones de datos preliminares de un período con datos preliminares de otro período para los años 1998 y 1999 fue coherente con su práctica tradicional, y no algo escogido, como la distinta metodología propuesta por Corea, para llegar a un resultado concreto. El método de Corea consistente en desglosar los datos anuales de importación de modo que revelen una breve y ligera disminución de las importaciones es tan arbitrario y está tan orientado a obtener un resultado concreto como la comparación de final a final que el Grupo Especial consideró insuficiente en el asunto *Argentina - Calzado*. Los Estados Unidos aducen que una comparación de datos preliminares sobre períodos "desemparejados" crearía distorsiones debido a los cambios estacionales en las condiciones del mercado.

7.190 Por lo que respecta al aumento absoluto de las importaciones, los Estados Unidos afirman que se produjo un "aumento súbito y agudo" en el "pasado reciente", es decir, en 1998. Aunque los Estados Unidos reconocen que se produjo una disminución "moderada" de las importaciones, en términos absolutos, entre 1998 (datos preliminares) y 1999 (datos preliminares), aducen que las importaciones se mantuvieron a niveles elevados (las importaciones de 1999 (datos preliminares) fueron mayores que las de los años 1995 ó 1996 completos), por lo que la disminución que tuvo lugar entre 1998 (datos preliminares) y 1999 (datos preliminares) no anuló el incremento súbito y agudo inmediatamente precedente. Los Estados Unidos rechazan también el argumento de Corea de que las importaciones, en términos absolutos, disminuyeron constantemente en todos los 12 meses anteriores a la determinación de la USITC; los datos mensuales demuestran que en realidad, las importaciones aumentaron hacia finales de 1999 (datos preliminares) (en mayo, junio y julio).

7.191 En cualquier caso, los Estados Unidos observan que pueden imponerse medidas de salvaguardia basadas en un aumento de las importaciones en relación con la producción nacional, aunque no haya un aumento en términos absolutos. Los Estados Unidos afirman que en términos relativos las importaciones casi se duplicaron en 1998, y siguieron aumentando en 1999 (datos preliminares).

c) Evaluación por el Grupo Especial

7.192 Para resolver esta cuestión es preciso dar respuesta a tres preguntas principales. La primera es si la USITC usó una metodología adecuada para hacer su constatación del aumento de las importaciones. Más concretamente, la idoneidad de la metodología depende de si la USITC estaba facultada para comparar datos preliminares de 1998 con datos preliminares de 1999 o si además estaba obligada a comparar la segunda mitad de 1998 con los datos preliminares de 1999. La segunda pregunta es si la USITC podía realmente concluir que se había producido un aumento de las importaciones a pesar de que éstas, en términos absolutos, disminuyeron al final del período de investigación. La tercera pregunta es si la USITC podía realmente concluir que hubo un aumento de las importaciones en términos relativos.<sup>164</sup>

7.193 Realizaremos el examen arriba descrito a la luz de las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 a) del artículo XIX. En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación hizo la siguiente constatación, basada en esas disposiciones:

Para que se cumpla el requisito para la aplicación de una medida de salvaguardia, las importaciones deben haber aumentado "en *tal* cantidad" que causen o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional. A nuestro juicio, esta redacción, utilizada tanto en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, requiere que el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un "daño grave".<sup>165</sup> (cursiva en el original)

i) *La metodología utilizada por los Estados Unidos en su análisis del aumento de las importaciones*

7.194 Con respecto, en primer lugar, a la idoneidad de la metodología utilizada por la USITC para evaluar el aumento de las importaciones, observamos que en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Grupo Especial afirmó que la norma de examen para una determinación sobre aumento de las importaciones es la siguiente:

Si el informe publicado sobre la investigación contiene una explicación adecuada, fundamentada y razonable de la forma en que los hechos que constan en el expediente de la USITC apoyan la determinación formulada con respecto al aumento de las importaciones.<sup>166</sup>

---

<sup>164</sup> Tras examinar cuidadosamente las comunicaciones de Corea, no creemos que Corea aduzca que, sobre la base de la metodología aplicada por la USITC (es decir, una comparación del primer semestre de 1998 con el primer semestre de 1999), ésta no podía constatar realmente que el aumento de las importaciones era "lo bastante súbito [y] lo bastante agudo" a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 o del artículo XIX. Antes bien, entendemos que Corea aduce que, sobre la base de una comparación entre el nivel de importaciones en la segunda mitad de 1998 y la primera mitad de 1999, no se produjo un aumento de las importaciones en términos absolutos ni en términos relativos, sino, por el contrario, una disminución en ambos casos. En su primera comunicación, Corea afirma lo siguiente: "en el presente caso las importaciones no aumentaron de manera súbita y aguda durante el pasado reciente. Por el contrario, las importaciones disminuyeron". Por tanto, lo que interesa, según Corea, es si las importaciones disminuyeron o aumentaron, no si el aumento fue súbito y agudo.

<sup>165</sup> *Argentina - Calzado* (Órgano de Apelación), párrafo 131.

<sup>166</sup> *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.5.

Concurrimos con la norma de examen establecida por ese Grupo Especial. Esa norma, sin embargo, se formuló a efectos de examinar las cuestiones fácticas, y no las metodológicas, en una determinación del aumento de las importaciones. Como el objeto inmediato de nuestro examen es la metodología escogida por la USITC, será preciso ampliar la norma formulada por el Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* con objeto de identificar la norma adecuada para resolver la cuestión metodológica que se nos plantea. Por tanto, para determinar si la metodología utilizada por los Estados Unidos para el análisis del aumento de las importaciones satisfacía sus obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, nuestro examen consistirá en una evaluación objetiva, de conformidad con el artículo 11 del ESD, de si la metodología escogida es imparcial y objetiva de modo que su aplicación permite una explicación adecuada, fundamentada y razonable de la forma en que los hechos que constan en el expediente de la USITC apoyan la determinación formulada con respecto al aumento de las importaciones.

7.195 La USITC describe la metodología aplicada para evaluar el aumento de las importaciones en la investigación referente a los tubos con las siguientes palabras:

Para determinar si las importaciones han aumentado en los cinco años completos más recientes, la Comisión tiene en cuenta las importaciones procedentes de cualquier fuente, así como datos parciales del año corriente más reciente, si se dispone de ellos. No hay una cuantía mínima en la que tengan que haber aumentado las importaciones. El mero aumento es suficiente.<sup>167, 168</sup>

7.196 Corea aduce que el período de investigación de cinco años escogido por la USITC es incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 a) del artículo XIX. Observamos que no hay en el Acuerdo prescripciones sobre la duración del período de investigación ni sobre la forma en que este período debe desglosarse a efectos del análisis. Por tanto, la duración del período de investigación y su desglose quedan al arbitrio de las autoridades investigadoras.

7.197 En el presente caso, la USITC, en consonancia con su práctica tradicional, examinó el período de cinco años entre 1994 y 1998, y reunió también datos para el primer semestre de 1999. Para determinar si las importaciones habían aumentado, la USITC comparó las cifras de cada año completo con el año precedente y las cifras preliminares para 1999 con las del primer semestre de 1998.

7.198 Con respecto a la duración del período de investigación, Corea aduce que el escogido por la USITC no satisface las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y/o el párrafo 1 a) del artículo XIX. Corea se apoya en las siguientes constataciones del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*:

no estamos de acuerdo con el Grupo Especial en que es razonable examinar la tendencia de las exportaciones durante un período histórico de cinco años. A nuestro juicio, el uso del presente en la expresión inglesa "is being imported" [en la versión española "han aumentado"] que se hace tanto en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 indica que es necesario que las autoridades competentes examinen las

---

<sup>167</sup> Informe de la USITC, página I-14.

<sup>168</sup> No estamos persuadidos de que la norma aplicada por la USITC, en virtud de la cual "el mero aumento [de las importaciones] es suficiente" satisface las prescripciones del Acuerdo. Sin embargo, en el presente caso no tenemos que dictar una resolución sobre esta cuestión, ya que Corea no ha formulado argumentos sobre si el aumento de las importaciones fue lo bastante súbito y agudo a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 y el artículo XIX (véase la nota 164, *supra*).

importaciones recientes y no sólo las tendencias de las importaciones durante los últimos cinco años -o, por lo demás, durante cualquier otro período de varios años.<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> El Grupo Especial, en su nota 530 de pie de página al párrafo 8.166 del informe del Grupo Especial, reconoce que se usa el presente, cuando dice "lo que parecería indicar que, cualquiera sea el punto inicial de un período de investigación debe *terminar* no más allá de un pasado muy reciente". (cursiva añadida) En esto no estamos de acuerdo con el Grupo Especial. Creemos que el período de investigación pertinente no sólo debe *terminar* en un pasado muy reciente, sino que el período de investigación debe *ser* el pasado reciente.

7.199 En el asunto sometido a nuestra consideración, el período escogido por la USITC fue de cinco años y seis meses, lo que representa un período de duración similar al utilizado por la autoridad investigadora argentina en el asunto *Argentina - Calzado*. Sin embargo, observamos que el Órgano de Apelación, en las constataciones en las que se apoya Corea para argumentar sobre la duración del período de investigación, no hizo hincapié en la duración del período en sí, sino en que era preciso centrarse en las importaciones recientes y no simplemente en las tendencias a lo largo del período examinado. En el caso de la investigación referente a los tubos, la USITC no se limitó a comparar puntos terminales, ni se centró exclusivamente en las tendencias globales a lo largo del período de investigación (como hizo la Argentina en la investigación objeto del asunto *Argentina - Calzado*). Analizó los datos relativos a las importaciones, año por año, para los cinco años completos, y estudió también si se había producido un aumento en 1999 (datos preliminares) en comparación con 1998 (datos preliminares).<sup>169</sup> A falta de una obligación específicamente establecida en el Acuerdo por lo que respecta al período de investigación, no estamos en condiciones de dictar una resolución de incompatibilidad basada simplemente en la duración del período de investigación efectivamente utilizado. Como es natural, el análisis y la determinación basados en la información sobre ese período de investigación pueden ser incompatibles con las prescripciones del Acuerdo, pero por distintas razones, o por más razones, que la duración del período de investigación en sí mismo.

7.200 Recientemente, el Órgano de Apelación ha afirmado, con respecto a sus constataciones en el asunto *Argentina - Calzado* arriba citadas, lo siguiente:

Observamos que, en la nota 130 de pie de página de nuestro informe en el asunto *Argentina - Calzado*, [ ], expresamos que "el período de investigación pertinente no sólo debe *terminar* en un pasado muy reciente, sino que el período de investigación debe *ser* el pasado reciente". En ese informe, formulamos observaciones sobre la importancia relativa, dentro del período de investigación, de los datos correspondientes al final del período, en comparación con los correspondientes al comienzo del mismo. Por supuesto, el período de investigación debe ser suficientemente largo para permitir la adopción de conclusiones adecuadas acerca de la situación de la rama de producción nacional.<sup>170</sup> (Subrayado añadido.)

Concurrimos con la constatación del Órgano de Apelación sobre la duración del período de investigación. Aunque esa constatación se refiere al período de investigación para la determinación de la existencia de daño grave, parece que el Órgano de Apelación no hace distinciones entre los factores que regulan la duración adecuada del período de investigación por lo que respecta al aumento de las importaciones y la duración del período de investigación sobre el daño grave. Nuestra conclusión se basa en el hecho de que la cita, aunque se refiere a "la situación de la rama de

---

<sup>169</sup> Más abajo abordaremos la idoneidad de este análisis por semestres "emparejados".

<sup>170</sup> *Estados Unidos - Carne de cordero* (Órgano de Apelación), nota 88.

producción nacional", remite a una nota de pie de página en el informe sobre el asunto *Argentina - Calzado*, que se refiere al período de investigación sobre el aumento de las importaciones.

7.201 A nuestro entender, la USITC, al escoger un período de investigación de cinco años y seis meses, no actuó en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo XIX. Esta conclusión se basa en las siguientes consideraciones: en primer lugar, el Acuerdo no contiene normas específicas por lo que respecta a la duración del período de investigación; en segundo lugar, el período escogido por la USITC permite a la Comisión centrarse en las importaciones recientes; y en tercer lugar, el período escogido por la USITC es suficientemente largo para que puedan sacarse conclusiones sobre el aumento de las importaciones.

7.202 Por lo que respecta al desglose del período de investigación a efectos de analizar las tendencias en el nivel de importaciones, Corea pone en tela de juicio la idoneidad de una comparación entre el primer semestre de 1999 y el primer semestre de 1998, en lugar del segundo semestre de 1998. Los Estados Unidos aducen que la USITC no estaba obligada a comparar la segunda mitad de 1998 con la primera mitad de 1999, y que además no podía hacerlo porque no había reunido datos aislados para la segunda mitad de 1998 (sino únicamente para el año 1998 en su conjunto). Corea responde que los datos correspondientes a la segunda mitad de 1998 podían haberse obtenido fácilmente restando las cifras correspondientes a la primera mitad de 1998 del total para dicho año. Corea aduce también que la USITC no sólo podía haber hecho fácilmente una comparación entre la segunda mitad de 1998 y la primera mitad de 1999, sino que además la hizo a efectos de su análisis de la existencia de daño.<sup>171</sup> Según Corea, esta diferencia en el análisis de los datos con respecto al daño grave/amenaza de daño y el aumento de las importaciones infringe las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y del párrafo 2 b) del artículo 4.

7.203 Recordamos que no hay en el Acuerdo sobre Salvaguardias disposición alguna que ofrezca orientación sobre la forma en que el período de investigación debe dividirse a efectos de análisis por las autoridades investigadoras. En el asunto sometido a nuestra consideración, el período escogido por la USITC le hubiera permitido constatar que las importaciones habían disminuido si las circunstancias del caso fundamentaran tal constatación. No creemos que la metodología escogida por la USITC a efectos de analizar si las importaciones habían o no aumentado era inherentemente parcial o impedía a la Comisión realizar una evaluación razonable de los elementos de hecho en su investigación. Los Estados Unidos afirman que la USITC actuó de conformidad con su práctica habitual, y que ello demuestra que la metodología fue objetiva e imparcial. Estamos de acuerdo con los Estados Unidos. Los Estados Unidos responden que la práctica habitual de la USITC consiste en comparar datos preliminares de períodos emparejados, en el presente caso enero-junio, de distintos años.<sup>172</sup> Según los Estados Unidos, esta práctica habitual contribuye a eliminar el posible efecto de cualquier distorsión estacional o cíclica que pueda afectar a la comparación. A nuestro juicio, aunque la USITC reconoce que los tubos de conducción no son un producto estacional, la metodología aplicada en la comparación no se escogió con la finalidad de manipular los datos y llegar a un resultado concreto. Tampoco hay prueba alguna de manipulación o parcialidad resultantes de una presunta incompatibilidad con el análisis sobre daño grave de la USITC. Aunque la USITC sí hizo algunas observaciones que incluyen la segunda mitad de 1998 o hacen referencia a ella en su determinación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave, no creemos que la Comisión

---

<sup>171</sup> En apoyo de su argumentación, Corea cita determinados párrafos de las páginas I-19, I-22 y I-28 de las secciones de análisis del daño grave y el nexo causal del informe de la USITC. Corea hace asimismo referencia a las páginas I-38-41, I-43-44 y I-46 de la opinión separada de la sección sobre el daño de dos miembros de la Comisión, las Sras. Bragg y Askey.

<sup>172</sup> El hecho de que la USITC actuara en conformidad con su práctica anterior no significa necesariamente que la metodología utilizada, o que esa práctica anterior, estuvieran en conformidad con el Acuerdo. Sin embargo, no se ha establecido que la práctica habitual de la USITC con respecto al período de investigación no era adecuada para la investigación referente a los tubos.

estuviera comparando la situación en la primera mitad de 1999 con la situación en la segunda mitad de 1998. La USITC estaba simplemente describiendo circunstancias fácticas que existían en la segunda mitad de 1998 y en la primera mitad de 1999. La USITC no sacó conclusiones basadas en una comparación de esos períodos.

7.204 Corea duda también de que un análisis que compare los datos preliminares de 1999 con los de la primera mitad de 1998, en contraste con la segunda mitad de 1998, permita constatar que hubo un aumento reciente de las importaciones, ya que considera que "el período reciente" es el período de un año inmediatamente precedente, con especial atención a los últimos seis meses. En este sentido, observamos que en el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación constató que "la expresión 'is being imported' [en la versión española 'han aumentado'] entraña que el aumento de las importaciones debe haber sido súbito y reciente". Según Corea, la expresión "las importaciones ... han aumentado en tal cantidad" se refiere al "período inmediatamente anterior a la decisión de la autoridad".<sup>173</sup> La palabra "recent" (reciente) -utilizada por el Órgano de Apelación al interpretar la expresión "is being imported"- se define como "not long past; that happened, appeared, began to exist, or existed lately" (no hace mucho; que ocurrió, apareció, empezó a existir o existió últimamente".<sup>174</sup> En otras palabras, la palabra "recent" conlleva alguna forma de análisis retrospectivo. No entraña un análisis de las condiciones inmediatamente precedentes a la decisión de la autoridad. Tampoco entraña que el análisis deba centrarse exclusivamente en las condiciones que prevalecían al final mismo del período de investigación. Estimamos que un análisis que compara el primer semestre de 1998 con el primer semestre de 1999 no es incompatible con la exigencia de que el aumento de las importaciones sea "reciente".

7.205 Sobre la base de las anteriores consideraciones, aceptamos que la metodología empleada por la USITC fue imparcial y objetiva, de modo que su aplicación permitió una explicación adecuada, fundamentada y razonable de la forma en que los hechos que figuraban en el expediente de la USITC sustentaban la determinación relativa al aumento de las importaciones. Tras aceptar la metodología aplicada por la USITC para determinar que las importaciones habían aumentado, examinaremos las constataciones de la USITC sobre el aumento de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, a la luz que esa metodología.

ii) *Las importaciones, en términos absolutos*

7.206 En lo tocante a las importaciones, en términos absolutos, la USITC constató que al comparar los volúmenes de importación año por año, las importaciones aumentaron regularmente de 1996 a 1998. Cuando la USITC comparó los volúmenes de importación del primer semestre de 1998 y el primer semestre de 1999, constató que las importaciones habían disminuido. Aunque las importaciones en 1999 (datos preliminares) disminuyeron en comparación con las de 1998 (datos preliminares), la USITC constató que existía un aumento de las importaciones basándose en que éstas se mantenían a "un nivel muy elevado".<sup>175</sup> Corea alega que como las importaciones, en términos absolutos, disminuyeron a partir del primer semestre de 1998, no hubo un aumento reciente del volumen de importación.

7.207 Ya hemos constatado que la metodología aplicada por la USITC era adecuada. Sin embargo, queda por determinar si la constatación del aumento de las importaciones puede mantenerse habida cuenta de la disminución de las importaciones, en términos absolutos, desde el primer semestre

---

<sup>173</sup> Respuesta de Corea a la pregunta 1 del Grupo Especial en la primera reunión sustantiva (véase el anexo B-1).

<sup>174</sup> *The Compact Edition of the Oxford English Dictionary*, volumen 1 (Oxford University Press, 1971).

<sup>175</sup> Informe de la USITC, página I-14.

de 1998 hasta el primer semestre de 1999. Con objeto de resolver esta cuestión nos remitimos a nuestro análisis del significado de la palabra "reciente" y a nuestra constatación de que "reciente" no entraña un análisis del presente. Opinamos también que el hecho de que el aumento de las importaciones tenga que ser "reciente" no significa que deba mantenerse hasta el período inmediatamente anterior a la determinación de la autoridad investigadora, ni hasta el final mismo del período de investigación. Nuestra opinión se fundamenta en el párrafo 1 del artículo 2, que estipula que "las importaciones de ese producto ... han aumentado en tal cantidad". El Acuerdo utiliza las palabras "**han** aumentado", y no "**están** aumentando". El uso de las palabras "**han** aumentado" indica que no es precisa una determinación de que las importaciones siguen aumentando actualmente. Antes bien, las importaciones pudieron "aumentar" en el pasado reciente, pero no necesariamente estar aumentando al final del período de investigación o inmediatamente antes de la determinación. Siempre que las importaciones del producto objeto de investigación **hayan** aumentado en tal cantidad al final del período de investigación, los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 se habrán satisfecho.<sup>176</sup>

7.208 Corea, refiriéndose al uso de la palabra "reciente" en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Argentina - Calzado*, aduce que "las 'importaciones recientes' son las realizadas en el último año del período, y las tendencias más recientes son las más significativas".<sup>177</sup> Sin embargo, a nuestro juicio, no siempre "las tendencias más recientes son las más significativas", ya que esto significaría que una disminución de las importaciones en el período más reciente es necesariamente más significativa que un aumento anterior de las importaciones. Como se indica más arriba, la palabra "reciente" no requiere que las importaciones estén aumentando hasta la fecha misma de la determinación. El aumento puede seguir siendo "reciente" aunque haya cesado antes de la fecha de la determinación, siempre que las importaciones se mantengan a un nivel claramente más alto. Con arreglo al criterio propugnado por Corea, que atribuiría mayor significación a la disminución en el momento de la determinación que al aumento anterior puesto de manifiesto en la comparación anual, el aumento anterior dejaría de ser "reciente" a los efectos del párrafo 1 del artículo 2, aunque las importaciones se mantengan aún en un nivel más elevado. Por consiguiente, rechazamos la interpretación del informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* propugnada por Corea. Encontramos fundamento para nuestra opinión en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, donde, con respecto a cuál parte del período de investigación era la más pertinente para evaluar la situación de la rama de producción para hacer una determinación de amenaza de daño grave, se hizo la siguiente constatación:

Para evaluar la situación probable de la rama de producción nacional en un futuro muy próximo lo mejor es utilizar los datos correspondientes al pasado más reciente. Por lo tanto, coincidimos con el Grupo Especial en que, en principio, dentro del período objeto de investigación en su conjunto, las pruebas correspondientes al pasado más reciente proporcionarán los indicios más sólidos sobre la probable situación futura de la rama de producción nacional.

No obstante, ..., aunque los datos correspondientes al pasado más reciente tienen una importancia especial, las autoridades competentes no deben examinar esos datos aislándolos de los correspondientes a la totalidad del período objeto de investigación.<sup>178</sup>

---

<sup>176</sup> Observamos que un aumento de las importaciones antes de la fecha de una determinación, pero que no se mantenga en la fecha de la determinación, podría seguir causando daños graves en el momento de la determinación.

<sup>177</sup> Respuesta de Corea a la pregunta 1 del Grupo Especial en la primera reunión sustantiva.

<sup>178</sup> *Estados Unidos – Carne de cordero (Órgano de Apelación)*, párrafos 137 y 138.



Creemos que esas mismas consideraciones son aplicables cuando se trata de establecer qué parte del período de investigación es la más importante para determinar el aumento de las importaciones.

7.209 En una investigación sobre salvaguardias, el período de investigación para el examen del aumento de las importaciones suele ser el mismo que el correspondiente al examen del daño grave para la rama de producción nacional. Esto contrasta con las investigaciones antidumping o sobre medidas compensatorias, donde el período para evaluar la existencia del dumping o el otorgamiento de subvenciones suele ser más corto que el período de investigación para constatar la existencia de daño importante. A nuestro juicio, una de las razones de esa diferencia es que, como constató el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, "la determinación de si se ha cumplido el requisito de las importaciones que 'han aumentado en tal cantidad' no es una determinación puramente matemática o técnica".<sup>179</sup> El Órgano de Apelación observó que cuando se trata de determinar el aumento de las importaciones, "las autoridades competentes deben examinar las *tendencias* de las importaciones durante el período de investigación".<sup>180</sup> La evaluación de las tendencias de las importaciones, al igual que la evaluación de las tendencias de los factores pertinentes para determinar la existencia de daño grave para la rama de producción nacional, sólo puede hacerse a lo largo de un período de tiempo. Concluimos, por consiguiente, que las consideraciones que el Órgano de Apelación ha expresado con respecto al período pertinente para una determinación de la existencia de daño son igualmente aplicables a una determinación del aumento de las importaciones.

7.210 Habida cuenta de lo anterior, no creemos que el análisis de los datos correspondientes al primer semestre de 1999 deba examinarse aisladamente. Estimamos que la determinación de si las importaciones aumentaron anualmente de 1994 a 1998 es muy pertinente para establecer si en efecto aumentaron. Aunque somos conscientes de que las importaciones disminuyeron el primer semestre de 1999 en comparación con el primer semestre de 1998, observamos que a pesar de la disminución en la primera mitad de 1999, la USITC constató en su informe que las importaciones de tubos para conducción "se mantuvieron a un nivel muy elevado en 1999 (datos preliminares)".<sup>181</sup> Este alto nivel de importación en 1999 justifica una constatación de que las importaciones en los Estados Unidos seguían "aumentando en tal cantidad" como prescribe el párrafo 1 del artículo 2.<sup>182</sup> En otras palabras, aunque Corea puede tener razón cuando aduce que las importaciones disminuyeron en términos absolutos, ello no impide constatar que las importaciones habían "aumentado en tal cantidad" a los efectos del párrafo 1 del artículo 2. Basándonos en lo anterior, concluimos que la constatación del aumento absoluto de las importaciones de tubos hecha por la USITC fue correcta.<sup>183, 184</sup>

---

<sup>179</sup> *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 131.

<sup>180</sup> *Ibid.*, párrafo 129.

<sup>181</sup> Informe de la USITC, página I-14.

<sup>182</sup> Opinamos, además, que un cambio temporal en el comportamiento de las importaciones puede no ser suficiente para invertir una tendencia global indicativa del aumento de las importaciones. De hecho, y por lo que respecta al carácter temporal de la disminución de 1999 (datos preliminares), tomamos nota del argumento de los Estados Unidos de que "los datos mensuales de importación demuestran que en realidad las importaciones aumentaron hacia finales de 1999 (datos preliminares)". No obstante, queremos aclarar que ese aumento de las importaciones hacia finales de 1999 (datos preliminares) no es determinante a efectos de nuestra constatación de que había una tendencia global indicativa del aumento de las importaciones.

<sup>183</sup> En su segunda comunicación, Corea indica que los datos correspondientes a 1999 (datos preliminares) son datos públicos, que incluyen las importaciones de tubos de tipo ártico, producto no sujeto a la investigación sobre salvaguardias. Los Estados Unidos responden afirmando que en 1999 (datos preliminares) no hubo importaciones de tubos de tipo ártico. En la segunda reunión, el Grupo Especial pidió a los Estados Unidos que confirmaran esa afirmación. Los Estados Unidos reiteraron su afirmación de que en 1999 (datos preliminares) no hubo importaciones de tubos de tipo ártico, y deploraron no poder facilitar al Grupo Especial una carta de los declarantes japoneses de la que la USITC deducía esa información, ya que dichos declarantes la

7.211 Aunque hubiéramos constatado que los Estados Unidos incurrieron en error al constatar un aumento de las importaciones en términos absolutos, observamos que el párrafo 1 del artículo 2 estipula que un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si ha determinado "que las importaciones de ese producto ... han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional ... que causan o amenazan causar un daño grave". Por tanto, la determinación de un aumento, absoluto o relativo, de las importaciones que cause daños graves es suficiente para que un Miembro pueda adoptar medidas de salvaguardia. En la siguiente sección de nuestro informe concluimos que, sobre la base de la metodología aplicada por la USITC, se produjo un claro aumento de las importaciones en relación con la producción nacional. Por tanto, el requisito del aumento de las importaciones se habría satisfecho tanto si hubo un aumento de las importaciones en términos absolutos como si no lo hubo.

*iii) Importaciones, en términos relativos*

7.212 Por lo que respecta a las importaciones en términos relativos, la USITC constató que el volumen de las importaciones en relación con la producción nacional aumentó regularmente desde 1996 hasta 1998. También constató que esa relación llegó a su nivel más alto en 1999 (datos preliminares) comparado con 1998 (datos preliminares).

7.213 El argumento básico de Corea es que la USITC no podía constatar que hubo un aumento "reciente" de las importaciones en relación con la producción nacional porque, en términos relativos, las importaciones disminuyeron en los últimos seis meses del período de investigación (enero-junio de 1999), en comparación con el anterior período de seis meses (julio-diciembre de 1998). En su análisis del aumento relativo de las importaciones, la USITC no hizo la comparación propuesta por Corea. Por consiguiente, para aceptar la posición de Corea tendríamos que constatar 1) que tal comparación era jurídicamente obligatoria, o 2) que no era razonable llegar a la conclusión de que las importaciones habían aumentado en términos relativos sobre la base de una comparación de la primera mitad de 1998 con la primera mitad de 1999. Ya hemos constatado que la metodología de la USITC, consistente en hacer una comparación entre el primer semestre de 1999 y el primer semestre de 1998, es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. La aplicación de esa metodología llevó a la USITC a concluir que se había producido un aumento en el volumen de importaciones en relación con la producción nacional, no sólo año por año de 1996 a 1998 sino

---

habían clasificado como confidencial (observamos que las únicas importaciones de tubos de tipo ártico durante el período de investigación procedieron del Japón). Corea preguntó posteriormente por qué el hecho de que no hubiera exportaciones de tubo de tipo ártico no era en sí mismo confidencial, y si no lo era por qué todos los datos relativos a las importaciones de tubo de tipo ártico no eran también públicos.

El Grupo Especial observa que de hecho los Estados Unidos le han facilitado información pública que no sería distinta de los datos confidenciales sobre importaciones de tubos correspondientes a 1999 (datos preliminares). El hecho de que los Estados Unidos no hayan proporcionado al Grupo Especial la carta confidencial que confirma la inexistencia de importaciones de tubo de tipo ártico en 1999 (datos preliminares) en nada afecta a una constatación de si, sobre la base de los datos utilizados por la USITC, las importaciones aumentaron en términos absolutos. El proporcionar la carta sólo sería pertinente a efectos de determinar si los datos utilizados por la USITC eran exactos. No creemos que Corea aduzca que los datos utilizados por la USITC por lo que respecta al aumento de las importaciones fueran inexactos. Por consiguiente, estimamos que no estamos obligados a sacar ninguna conclusión de la negativa de los Estados Unidos a facilitar justificación documental de su afirmación de que en 1999 (datos preliminares) no hubo importaciones de tubos de tipo ártico.

<sup>184</sup> Como se observa en la nota 164, Corea no ha formulado argumentos sobre si el aumento de las importaciones en términos absolutos fue lo bastante súbito y lo bastante agudo a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 y el artículo XIX. La argumentación de Corea se centra en si se produjo o no se produjo un aumento de las importaciones, y en caso afirmativo si ese aumento fue reciente. Por tanto, no estamos obligados a examinar si el aumento de las importaciones en términos absolutos constatado por la USITC fue lo bastante súbito y lo bastante agudo.

también entre 1998 (datos preliminares) y 1999 (datos preliminares). Es indiscutible que los datos apoyan la constatación de la USITC de que entre la primera mitad de 1998 y la primera mitad de 1999 se produjo un aumento de las importaciones en relación con la producción nacional. Al haber confirmado esa metodología, y al no haber impugnado Corea la conclusión a que llegó la USITC sobre la base de esa metodología, confirmamos también tal conclusión. Por consiguiente, confirmamos la constatación de la USITC de que se produjo un aumento de las importaciones en relación con la producción nacional.<sup>185</sup>

iv) *Conclusión*

7.214 Por los motivos arriba expuestos, rechazamos la alegación de Corea de que la constatación del aumento de las importaciones efectuada por los Estados Unidos era incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo XIX.

**2. Daño grave**

7.215 Corea afirma que la determinación de la existencia de daño grave hecha por la USITC es incompatible con el artículo XIX y con los artículos 3 y 4. En particular, Corea sostiene que los datos sobre el daño en los que se apoyó la USITC estaban viciados, porque contenían datos de otras ramas de producción; que la rama de producción nacional de los Estados Unidos simplemente estaba experimentando una crisis coyuntural tras un año de máximo rendimiento, y que la situación de la rama de producción nacional estaba mejorando al final del período de investigación; y finalmente que la decisión de la USITC no contiene una demostración adecuada de los factores y conclusiones de hecho y de derecho que permitan justificar su determinación de la existencia de daño grave.

7.216 Para abordar estas alegaciones tomamos nota con especial cuidado de la norma de examen que los grupos especiales han de aplicar al analizar alegaciones basadas en el párrafo 2 a) del artículo 4. En particular, tomamos nota de que:

al examinar una alegación en el marco del párrafo 2 a) del artículo 4, un grupo especial *sólo* podrá apreciar si la explicación que ofrezcan las autoridades competentes para su determinación es razonada y adecuada examinando críticamente dicha explicación, en profundidad y a la luz de los hechos de que haya tenido conocimiento. Por lo tanto, los grupos especiales deben considerar si la explicación de las autoridades competentes tiene plenamente en cuenta la naturaleza y, en especial, la complejidad de los datos, y responde a otras interpretaciones plausibles de éstos. Un grupo especial debe determinar, en particular, si la explicación no es razonada o adecuada, si hay *otra explicación* plausible de los hechos, y si la explicación de las autoridades competentes no parece adecuada teniendo en cuenta la otra explicación. Así pues, cuando hagan una "evaluación objetiva" de una reclamación de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, los grupos especiales deberán permanecer abiertos a la posibilidad de que la explicación dada por las autoridades competentes no sea razonada o adecuada.<sup>186</sup>

---

<sup>185</sup> Como ya se indica en la nota 164, Corea no ha formulado argumentos sobre si el aumento relativo de las importaciones fue lo bastante súbito y agudo a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 y el artículo XIX, centrándose en lugar de ello en si hubo o no hubo un aumento. Por consiguiente, no tenemos necesidad de pronunciarnos sobre si el aumento relativo de las importaciones constatado por la USITC fue lo bastante súbito y agudo.

<sup>186</sup> *Estados Unidos - Carne de cordero (Órgano de Apelación)*, párrafo 106.

- a) Los datos sobre el daño en los que se basó la USITC estaban viciados porque contenían datos de otras ramas de producción
- i) *Disminución de la venta y fabricación de productos tubulares para campos petroleros (OCTG); ventajas colectivas de explotación*

1) Argumentos de Corea

7.217 Corea alega que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 c) del artículo 4 y los párrafos 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4 porque los datos en los que se apoyó la USITC estaban viciados, ya que contenían datos relativos a otras ramas de producción. En particular, determinados factores de rendimiento de la rama de producción de tubos (especialmente en lo relativo a la utilización de la capacidad y la rentabilidad) estaban gravemente distorsionados por una disminución desproporcionadamente grande de la producción y venta de productos tubulares para campos petroleros ("OCTG").

7.218 Corea observa que 14 de los 15 productores de tubos soldados que respondieron a los cuestionarios de la USITC también producían otros tipos de tubos (como los OCTG) en sus instalaciones de producción de tubos. Corea aduce que esto les daba una ventaja colectiva de explotación, en el sentido de que cuando disminuyen las ventas de un tipo de tubos, la utilización de la capacidad y los niveles de producción globales de un fabricante se ven directamente afectados a no ser que un aumento de la producción de otros tipos de tubos pueda compensar plenamente la reducción de ese producto. Si los demás productos no pueden compensarlo plenamente, los niveles de producción se reducen, la utilización de la capacidad se reduce, todos los costos fijos por unidad aumentan, y los ingresos netos disminuyen.<sup>187</sup> De ese modo, la rentabilidad negativa de un segmento de producción, si el producto y la disminución de ese producto son lo bastante significativos, puede afectar negativamente a la rentabilidad global. La disminución de la rentabilidad global afecta necesariamente a la rentabilidad de cada producto. Corea alega que los Estados Unidos no tuvieron esto en cuenta al asignar los costos de producción globales (incluidos los de los OCTG) a los tubos. Corea afirma que la disminución de OCTG fue mucho más acusada que la de los tubos de conducción, y tuvo una mayor repercusión en la rentabilidad de los productores. Además, Corea observa que en el propio Informe Interno se hace referencia a una ventaja colectiva de explotación:

"los cambios en los ingresos de explotación durante el período de investigación generalmente correspondieron a los ingresos por ventas, pero reflejaron también la existencia de alguna forma de ventaja colectiva de explotación. Por ejemplo, el aumento del 101 por ciento de los ingresos de explotación en 1997 fue significativamente mayor que el aumento del 26 por ciento de los ingresos por ventas en ese mismo año. En sentido opuesto, la disminución del 14 por ciento de los ingresos por ventas en 1998 se vio acompañada de una caída del 69 por ciento de los ingresos de explotación. En la primera mitad de 1999, los ingresos de explotación disminuyeron aún más, hasta arrojar pérdidas de 12,8 millones de dólares".<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> Véase el informe de la USITC, opiniones disidentes de Crawford sobre el daño, I-69, nota 68 ("a pesar de que sólo hubo una moderada (5 dólares, o sea, el 9 por ciento) disminución en las ventas netas por tonelada en el ejercicio fiscal de 1998, los ingresos de explotación por tonelada disminuyeron 26 dólares, al aumentar los gastos unitarios de la mano de obra, los gastos generales de la fábrica y los gastos de venta y administrativos en un 10-20 por ciento").

<sup>188</sup> Informe de la USITC, página II-26.

2) Argumentos de los Estados Unidos

7.219 Los Estados Unidos sostienen que Corea no ha establecido un fundamento jurídico o fáctico que obligue al Grupo Especial a concluir que el párrafo 2 a) del artículo 4 requiere la utilización de datos que excluyan todos los productos que no sean tubos de conducción.<sup>189</sup> Desde una perspectiva jurídica, la disposición requiere que se tengan en cuenta "factores" -es decir, categorías de datos, como el volumen de importación y la rentabilidad-, y que esos factores sean "pertinentes", así como "objetivos y cuantificables". Sin embargo, no estipula de qué modo deben las autoridades competentes cuantificar esos factores. Por supuesto, no impide usar estadísticas que reflejen parcialmente productos distintos de los productos objeto de investigación, siempre que sirvan para cuantificar el factor de que se trate con respecto al producto en cuestión.

7.220 Al reunir y evaluar los datos sobre el daño con respecto a los tubos de conducción, la USITC tuvo en cuenta que la mayoría de los productores de esa mercadería también fabricaban otros tipos de tubos, entre ellos OCTG, tubos para usos corrientes y tubos para estructuras.<sup>190</sup> Las investigaciones sobre salvaguardias siempre conllevarán algunas cuestiones de distribución por lo que respecta a un producto fabricado en instalaciones de producción donde también se manufacturan otros productos. El hecho de que determinadas distribuciones sean necesarias no implica que un Miembro no haya evaluado todos los factores "de carácter objetivo y cuantificable" que tengan relación con la rama de producción, como requiere el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como se indica más arriba, la USITC evaluó cuidadosamente los métodos de distribución de costos de las empresas y verificó las distribuciones de dos de los principales productores estadounidenses.

7.221 Los Estados Unidos aducen también que la USITC respondió a los argumentos de Corea de que el bajo volumen de producción y ventas de OCTG distorsionó los datos sobre rentabilidad de la rama de producción de tubos. La USITC explicó que:

Nos hemos cerciorado de que los aumentos de los gastos generales, de venta y administrativos unitarios resultantes de la disminución de la producción de otros tipos de tubos, como los OCTG, no se atribuyeran errónea o desproporcionadamente a los tubos de conducción. Los aumentos de los gastos generales, de venta y administrativos unitarios fueron distribuidos por los productores nacionales en proporción a sus ventas de productos finales o sobre la base de otras metodologías de distribución aceptadas. Como se indica más arriba, la Comisión verificó los datos proporcionados por dos de los mayores productores nacionales de tubos y constató que las distribuciones de costos eran razonables.<sup>191</sup>

7.222 Los Estados Unidos aducen también que la alegación de Corea se apoya totalmente en la premisa errónea de que las expediciones de OCTG disminuyeron mucho más acusadamente que las de tubos de conducción y otros tipos de tubos fabricados por las empresas estadounidenses.<sup>192</sup> Esta disminución desproporcionada de las expediciones de OCTG era significativa, según Corea, porque los productores estadounidenses asignaban los costos fijos de los diversos productos que fabricaban en proporción a sus ventas del producto final. En otras palabras, si las ventas de OCTG disminuían

---

<sup>189</sup> Primera comunicación de Corea, párrafos 226 a 236.

<sup>190</sup> Informe de la USITC, página II-25.

<sup>191</sup> Informe de la USITC, página I-31.

<sup>192</sup> Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 229 (donde se cita el informe de la USITC, opiniones disidentes de Crawford sobre el daño, página I-69, nota 67) (nota de pie de página omitida).

mucho más que las ventas de tubos de conducción, se atribuiría a estos últimos un porcentaje desproporcionado de los costos.<sup>193</sup>

7.223 Según los Estados Unidos, la única prueba que presenta Corea para justificar su alegación de que las ventas de OCTG disminuyeron desproporcionadamente es la declaración de un miembro de la Comisión, la Sra. Crawford (que no forma parte de la determinación de las autoridades competentes de los Estados Unidos) en el sentido de que las expediciones netas de OCTG soldados "se derrumbaron totalmente entre septiembre de 1998 y marzo de 1999".<sup>194</sup> Los Estados Unidos aducen que de hecho las expediciones de tubos de conducción disminuyeron brutalmente, al mismo tiempo y prácticamente en la misma proporción que las expediciones de OCTG, a finales de 1998 y comienzos de 1999.<sup>195</sup> Las expediciones de OCTG se mantuvieron a niveles muy bajos durante algo más de tiempo que las expediciones de tubos de conducción, pero ambos productos mostraron tendencias similares y prácticamente simultáneas. No hay, por ello, fundamento para el argumento de Corea de que se atribuyó un porcentaje desproporcionado de los costos fijos a los tubos de conducción, distorsionando así los resultados financieros de la rama de producción de tubos. Además, el argumento de Corea da por sentado que el mayor componente de los costos unitarios medios es el de costos fijos. Las ventajas de explotación (a las que se hace referencia en la página II-26 del informe de la USITC) generalmente dependen de la capacidad para aumentar la rentabilidad en una cuantía más que proporcional al aumento del volumen de las ventas. Esto se consigue distribuyendo los costos fijos entre un número mayor de productos. Como las materias primas y la mano de obra directa son por lo general costos variables, los elementos que más contribuyen a las ventajas de explotación son las porciones fijas de los gastos generales de fabricación y los gastos de venta, administrativos y generales. Aunque las ventajas de explotación explican parte de los cambios de rentabilidad durante el período examinado, la mayoría de los costos unitarios medios (materias primas y mano de obra directa) eran en última instancia variables, por lo que los cambios en el volumen de producción no podían influir directamente en ellos.<sup>196</sup> Por tanto, aunque se hubiera producido una disminución desproporcionadamente grande de las ventas de OCTG -y Corea no ha aportado al expediente prueba alguna de ello- los efectos que ello pudiera haber tenido en los costos unitarios medios de los tubos de conducción eran insignificantes.

### 3) Evaluación por el Grupo Especial

7.224 En lo fundamental, la alegación de Corea se basa en que los costos fijos a nivel de toda la empresa se asignaron a los procesos de fabricación de tubos de conducción y de OCTG de los productores nacionales sobre la base de la cifra de negocios. Según Corea, como el volumen de venta de OCTG disminuyó más que el de los tubos de conducción, se asignó a estos últimos un porcentaje desproporcionado de los costos fijos.

7.225 Como cuestión preliminar, no vemos en el Acuerdo sobre Salvaguardias nada que prohíba asignar los costos fijos a nivel de toda la empresa al producto específico objeto de investigación. Tampoco hay en el Acuerdo sobre Salvaguardias disposición alguna que prohíba asignar costos fijos a nivel de toda la empresa sobre la base de la cifra de negocios.

---

<sup>193</sup> Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 234.

<sup>194</sup> Informe de la USITC, página I-69, nota 67.

<sup>195</sup> Las expediciones estadounidenses de tubos soldados disminuyeron de 752.824 toneladas en 1997 a 640.061 toneladas en 1998 y de 388.844 toneladas en 1998 (datos preliminares) a 265.757 toneladas en 1999 (datos preliminares). Informe de la USITC, página C-4, cuadro C-1.

<sup>196</sup> Informe de la USITC, página II-28, cuadro 10.

7.226 El párrafo 2 a) del artículo 4 obliga a las autoridades competentes a evaluar todos los factores pertinentes "que tengan relación con la situación" de la rama de producción nacional de que se trate. A nuestro juicio, los costos fijos a nivel de toda la empresa guardan relación con la situación de la rama de producción nacional pertinente debido a su repercusión en los beneficios y pérdidas de dicha rama de producción. Si por rama de producción nacional pertinente se entiende los productores de una categoría bien definida de productos, los costos fijos a nivel de toda la empresa (como los gastos generales) tienen que asignarse a esa categoría de productos bien definida. El no hacer esa asignación significaría que un factor pertinente, a saber, los costos fijos, que necesariamente "tiene relación con la situación de" la rama de producción de que se trate debido a su repercusión en la rentabilidad, no sería evaluado por las autoridades competentes.

7.227 No evaluar los costos fijos a nivel de toda la empresa sería pasar por alto la realidad económica. Necesariamente, los costos fijos a nivel de toda la empresa son atribuibles a un número determinado de productos<sup>197</sup>, por lo que deben ser absorbidos por la totalidad de esos productos. Si una autoridad competente sólo tuviera en cuenta los costos en que se incurre concretamente con respecto al producto objeto de investigación, no cumpliría la disposición del párrafo 2 a) del artículo 4 que la obliga a evaluar todos los factores pertinentes "que tengan relación con la situación de" la rama de producción nacional de que se trate.

7.228 Observamos que por lo general las autoridades investigadoras distribuyen los costos fijos a nivel de toda la empresa entre categorías específicas de productos sobre la base de la cifra de negocios. Como tiene que haber alguna forma de asignación de los costos fijos a nivel de toda la empresa, sólo estudiaríamos la posibilidad de rechazar el recurso de los Estados Unidos a la asignación basada en la cifra de negocios si Corea pudiera proponer una metodología de distribución de los costos que eliminara la presunta distorsión resultante de la basada en la cifra de negocios y permitiera al mismo tiempo absorber plenamente todos los costos fijos a nivel de toda la empresa. Corea no ha hecho tal cosa. Al impugnar la utilización por la USITC de una distribución basada en la cifra de negocios y no proponer al mismo tiempo alguna otra forma de distribución de los costos, Corea aduce efectivamente que los costos fijos a nivel de toda la empresa no debían haberse asignado en absoluto a las operaciones con tubos de conducción de los productores nacionales. Sin embargo, como se indica más arriba, el no tener en cuenta los costos fijos a nivel de toda la empresa constituiría una infracción del párrafo 2 a) del artículo 4.

7.229 El análisis arriba expuesto se basa en una prescripción vinculante del párrafo 2 a) del artículo 4. La alegación de Corea se basa en el párrafo 1 c) del artículo 4 y los párrafos 2 a), b) y c) del artículo 4 leídos conjuntamente. Como hemos constatado que la alegación de Corea basada en el párrafo 2 a) del artículo 4 debe rechazarse, es evidente que las restantes disposiciones en las que Corea se apoya no pueden interpretarse de modo que den lugar a una constatación incompatible con la prescripción vinculante del párrafo 2 a) del artículo 4. Por consiguiente, rechazamos la alegación de Corea de que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 c) del artículo 4 y los párrafos 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4 porque los datos en los que se apoyó la USITC estaban viciados por el hecho de contener datos de otras ramas de producción.

ii) *La rentabilidad de algunos importantes productores se vio afectada por factores no relacionados con la producción de tubos de conducción*

7.230 Corea alega que la rentabilidad de la rama de producción, que se tuvo en cuenta como parte del análisis del perjuicio global significativo efectuado por la USITC, estaba distorsionada por los problemas específicos de determinados productores, como *Lone Star Steel* y *Geneva Steel*. Corea sostiene que sus problemas no guardaban relación alguna con su producción de tubos de conducción o sus importaciones de ese producto.

---

<sup>197</sup> Siempre que la empresa de que se trate produzca más de uno.

1) *Geneva Steel*

i) Argumentos de Corea

7.231 Corea se apoya en la constatación de un miembro de la Comisión, la Sra. Crawford, de que:

*Geneva Steel* cerró temporalmente uno de sus dos altos hornos entre diciembre de 1998 y septiembre de 1999, y en febrero de 1999 se declaró en quiebra con arreglo al capítulo 11 del Código de Quiebra de los Estados Unidos. Aunque no dejó de tener en cuenta los efectos negativos que esas actuaciones tuvieron en la estructura de costos y los niveles de empleo de la empresa, constato que reflejan las condiciones competitivas a las que *Geneva Steel* hacía frente en sus mercados primarios de planchas cortadas a medida y chapas laminadas en caliente.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Véase, por ejemplo, *Transcripción*, 51-52 (Sr. Johnsen, Vicepresidente ejecutivo y asesor general, *Geneva Steel*) y CR, página I-32, PR, página II-25.<sup>198</sup>

7.232 Corea afirma que los costos en que incurrió *Geneva Steel* 1) al cerrar uno de sus altos hornos entre diciembre de 1998 y septiembre de 1999 y 2) al declararse en quiebra afectaron a su rentabilidad. Sin embargo, como esos costos deberían haberse atribuido a las condiciones competitivas que afrontaba *Geneva Steel* en sus mercados primarios de planchas cortadas a medida y chapas laminadas en caliente, no deberían haberse atribuido a su producción de tubos. Por tanto, los resultados financieros de *Geneva Steel* no deberían haberse tenido en cuenta cuando la USITC analizó la salud financiera de la rama de producción de tubos de los Estados Unidos.

ii) Argumentos de los Estados Unidos

7.233 Los Estados Unidos sostienen que la opinión disidente de la Sra. Crawford no forma parte de la determinación de la USITC, por lo que es irrelevante para las deliberaciones del Grupo Especial. A juicio de los Estados Unidos, en el expediente había amplia información que indicaba que el empeoramiento del negocio de tubos de *Geneva Steel* desempeñó un papel importante en la decisión de cerrar uno de sus altos hornos y en la quiebra de la empresa. En la audiencia sobre el daño, un ejecutivo de *Geneva Steel* afirmó que los tubos "son parte esencial de nuestro negocio desde la perspectiva del margen global", y que entre 1997 y 1998 *Geneva Steel* perdió la mitad de su volumen de ventas de tubos.

iii) Evaluación por el Grupo Especial

7.234 Esta alegación lleva a preguntarse si la repercusión negativa para la rentabilidad de *Geneva Steel* (y, por tanto, para la rama de producción de los Estados Unidos) de los costos derivados del cierre temporal y la declaración de quiebra se atribuyó adecuadamente a las actividades de esa empresa relacionadas con los tubos. Al afirmar que los costos asociados con el cierre temporal del segundo alto horno y la declaración de quiebra no se atribuyeron adecuadamente a las actividades de esa empresa relacionadas con los tubos, Corea se apoya en la declaración de la Sra. Crawford de que "los efectos negativos que esas actuaciones tuvieron en la estructura de costos y los niveles de empleo de la empresa ... reflejan las condiciones competitivas a las que *Geneva Steel* hacía frente en sus mercados primarios de planchas cortadas a medida y chapas laminadas en caliente".<sup>199</sup> En apoyo de

---

<sup>198</sup> Informe de la USITC, página I-63.

<sup>199</sup> En la medida en que algunos de los argumentos y/o constataciones de la Sra. Crawford han sido utilizadas como pruebas por Corea (véase la segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 81), los tendremos en cuenta en nuestras constataciones. Por tanto, nada nos obliga a determinar si la opinión minoritaria de la Sra. Crawford constituye o no parte de la determinación de la USITC.



esa declaración, la Sra. Crawford hizo referencia al testimonio de un ejecutivo de *Geneva Steel*<sup>200</sup> en la audiencia sobre daño de la USITC, y a partes de los informes público y confidencial de la USITC.

7.235 No encontramos en el testimonio del ejecutivo de *Geneva Steel* nada que sugiera que los costos relacionados con el cierre temporal del segundo alto horno y la declaración de quiebra no se atribuyeran adecuadamente a las actividades de *Geneva Steel* relacionadas con los tubos. Aunque el ejecutivo de *Geneva Steel* afirmó que "las importaciones de chapas laminadas en caliente y planchas cortadas aumentaron bruscamente en 1998, diezmando esos mercados", también afirmó que:

"El aumento brusco de las importaciones de tubos ha sido igualmente espectacular. En Geneva hemos perdido la mitad de nuestro volumen entre 1997 y 1999. Estimamos que alrededor del 75 al 80 por ciento de tonelaje perdido se debe directamente a las importaciones, y sólo entre un 20 y un 25 por ciento a la demanda. El efecto es similar por lo que respecta a los precios y la rentabilidad. La rentabilidad sufre como consecuencia de la disminución de los precios, pero también del efecto pernicioso de la disminución de las cantidades tratadas para el costo unitario medio. Para un productor integrado, como *Geneva Steel*, esto es especialmente importante, habida cuenta de que producimos nuestras materias primas para la fabricación de tubos. La crisis derivada de las importaciones nos ha obligado a cerrar uno de nuestros dos altos hornos ... el aumento de los pedidos de tubos es vital para mantener la carga básica de producción necesaria para operar el segundo alto horno."<sup>201</sup>

Por tanto, el testimonio del ejecutivo de *Geneva Steel* (y en particular su afirmación de que "la crisis derivada de las importaciones"<sup>202</sup> nos ha obligado a cerrar uno de nuestros dos altos hornos") respalda el argumento de los Estados Unidos de que los costos relacionados con el cierre del segundo alto horno de *Geneva Steel*, y su declaración de quiebra, guardaban relación con una disminución de sus actividades de producción de tubos. No hay en ese testimonio nada que apoye el argumento de Corea de que esos costos deben atribuirse exclusivamente a una reducción de las actividades de *Geneva Steel* relacionadas con la fabricación de planchas cortadas a medida y chapas laminadas en caliente.<sup>203</sup>

7.236 En lo tocante a las referencias de la Sra. Crawford a los informes público y confidencial, observamos que los Estados Unidos no nos han facilitado una copia del informe confidencial. Sin embargo, los únicos datos relativos a *Geneva Steel* suprimidos de la parte pertinente del informe público (es decir, II-25) parecen referirse a "una cuestión relativa a las operaciones de la empresa posteriores a la quiebra" (subrayado añadido). En otras palabras, no parece que la información

---

<sup>200</sup> Observamos que *Geneva Steel* produce los tres principales productos acabados: planchas cortadas a medida, chapas laminadas en caliente y tubos. *Geneva Steel* es un productor de tubos integrado, en el sentido de que utiliza acero laminado en caliente que ella misma produce para fabricar los tubos.

<sup>201</sup> *Transcripción de la audiencia sobre el daño de la USITC* (30 de septiembre de 1999), página 53.

<sup>202</sup> Dado el contexto específico de estas observaciones, no nos cabe duda de que la "crisis derivada de las importaciones" pertinente es la derivada de las importaciones de tubos.

<sup>203</sup> Corea critica a la USITC por aceptar el testimonio del ejecutivo de *Geneva Steel*, y compara esa actitud con la supuesta renuencia de la USITC a aceptar el testimonio de un testigo de un declarante sobre la proporción de tubos con doble estampado utilizados para aplicaciones corrientes. En primer lugar, observamos que la alegación de Corea relativa a *Geneva Steel* se basa en una declaración de la Sra. Crawford, y que la propia Sra. Crawford se apoyó en el testimonio del ejecutivo de *Geneva Steel* (véase el informe de la USITC, página I-63, nota 36). Por consiguiente, la crítica de la USITC que formula Corea no es del todo coherente. Observamos, además, que el propio testigo del declarante reconoció que "no hay forma de saber realmente [la proporción de tubos con doble estampado utilizada para aplicaciones corrientes] sin tabular todas las ventas". Dado que el propio testigo del declarante lo reconocía, estimamos que la USITC podía poner en tela de juicio su testimonio relativo a la proporción de tubos con doble estampado utilizada para aplicaciones corrientes.

suprimida guarde relación con el cierre del segundo alto horno de *Geneva Steel*, o con la fecha de declaración de quiebra de *Geneva Steel*. Por consiguiente, es posible examinar la declaración de la Sra. Crawford sobre la base del informe público. Sin embargo, no vemos en la parte del informe público a que hace referencia la Sra. Crawford nada que sugiera que el cierre del segundo alto horno de *Geneva Steel*, o su declaración de quiebra, fueran consecuencia exclusiva de sus actividades de producción de planchas cortadas a medida y chapas laminadas en caliente.

7.237 Por las razones expuestas, no vemos motivos para aceptar la alegación de Corea de que los costos relacionados con el cierre del segundo alto horno de *Geneva Steel* y su declaración de quiebra no deberían haberse atribuido a sus actividades de producción de tubos. Por consiguiente, no vemos motivos por los que la USITC debiera haber excluido a *Geneva Steel* al evaluar la salud financiera de la rama de producción de tubos de los Estados Unidos.

2) *Lone Star*

i) Argumentos de Corea

7.238 Corea afirma que algunos costos se asignaron a las actividades de producción de tubos de conducción de *Lone Star* al calcular los ingresos de explotación de toda la rama de producción en 1998, aunque esos costos no guardaban relación con la producción o venta de tubos de conducción. En ese sentido, Corea se apoya en la siguiente declaración de la Sra. Crawford:

Observo que los ingresos de explotación de 1998 que figuran en el expediente pueden ser algo engañosos. En 1998, *Lone Star* asignó \*\*\* de cargas para \*\*\* (principalmente una reducción en sus operaciones de \*\*\* a favor de \*\*\*). Aparentemente, los resultados de esa decisión se manifestaron con más fuerza en la segunda mitad de 1998. La decisión tuvo una notable repercusión en los gastos generales, de venta y administrativos de la empresa y de la rama de producción en su conjunto, reduciendo el nivel de ingresos de explotación de la rama de producción a 10,8 millones de dólares en 1998.<sup>204</sup>

ii) Argumentos de los Estados Unidos

7.239 Los Estados Unidos sostienen que la opinión de la Sra. Crawford no forma parte de la determinación de la USITC, por lo que es irrelevante para las deliberaciones del Grupo Especial. Observan asimismo que los demás miembros de la Comisión constataron que los productores nacionales habían distribuido el aumento de gastos generales, de venta y administrativos basándose en metodologías de distribución aceptables. Además, los Estados Unidos afirman que el grave deterioro de la condición financiera de la rama de producción nacional no fue consecuencia de una decisión contable de *Lone Star Steel*. En 1998, 5 de los 14 productores nacionales trabajaban con pérdidas en sus operaciones con tubos de conducción, y otras 5 empresas habían reducido sus ingresos de explotación. En 1999 (datos preliminares), 10 de las 14 empresas tenían pérdidas, y los ingresos de explotación de todas ellas habían disminuido en comparación con 1998.

iii) Evaluación por el Grupo Especial

7.240 No estamos persuadidos de que la declaración de la Sra. Crawford<sup>205</sup> dé pie por sí misma a una presunción de que la USITC asignó algunos costos no relacionados con los tubos de conducción a

---

<sup>204</sup> Informe de la USITC, página I-63.

<sup>205</sup> Consideramos los argumentos y/o constataciones de la Sra. Crawford en la medida en que Corea los presenta como pruebas (véase la nota 199 de pie de página). Por consiguiente, no estamos obligados a determinar si la opinión minoritaria de la Sra. Crawford constituye parte de la determinación de la USITC.

las operaciones con esos tubos de *Lone Star*. Su declaración debe contrastarse con la constatación explícita de los restantes miembros de la Comisión de que "los aumentos de gastos generales, de venta y administrativos unitarios fueron distribuidos por los productores nacionales en proporción a sus ventas de productos finales o sobre la base de otras metodologías de distribución aceptables".<sup>206</sup>

7.241 Observamos, además, que los Estados Unidos, en respuesta a una pregunta del Grupo Especial, aseguraron a éste que "si se añadieran las cargas de *Lone Star* no aumentarían más de un 20 por ciento los ingresos de explotación agregados del sector en 1998, que fueron de 10,8 millones de dólares, ni se incrementaría en más de un punto porcentual la relación entre los ingresos de explotación y las ventas netas, que ese año fue del 2,9 por ciento".<sup>207</sup> Por tanto, aun añadiendo las cargas, los ingresos de explotación globales de la rama de producción nacional en 1998 no habrían superado los 12,96 millones de dólares, en comparación con 34,662 millones de dólares en 1997. Además, los ingresos de explotación en 1999 (datos preliminares) -**menos** 12,786 millones de dólares- no se vieron afectados por las cargas de *Lone Star* en 1998. Según los Estados Unidos, si se añadieran las cargas de *Lone Star*, la proporción entre los ingresos de explotación y las ventas netas en 1998 no aumentaría a más del 3,9 por ciento (en comparación con el 2,9 por ciento actualmente comunicado). Corea aduce que una proporción del 3,9 por ciento se acerca a la proporción del 4,3 por ciento de 1995, y que la USITC constató que en aquellas fechas la situación de la rama de producción era "saneada".<sup>208</sup> Sin embargo, el hecho de que una proporción del 4,3 por ciento pueda ser "saneada" no significa necesariamente que una proporción del 3,9 por ciento (es decir, un 9,3 por ciento menos) sea igualmente "saneada", o incompatible con una constatación de la existencia de daño grave. De hecho, una proporción del 3,9 por ciento en 1998 tendría además que contrastarse con una proporción del 8,1 por ciento en 1997. Además, las cargas de *Lone Star* no afectaron a 1999 (datos preliminares), año en que la proporción fue **menos** 11,4 por ciento. Por último, observamos que la USITC no se basó únicamente en la proporción de los ingresos de explotación al evaluar los resultados financieros de la rama de producción; también se apoyó en reducciones absolutas de ingresos, y observó que 10 de los 14 productores estadounidenses comunicaron una reducción de sus ingresos de explotación o un aumento de sus pérdidas en 1998.<sup>209</sup> En consecuencia, estimamos que aun en el caso de que las cargas de *Lone Star* no se hubieran deducido de sus ingresos de explotación, ello no habría invalidado la constatación de la USITC de existencia de daño grave.

7.242 Habida cuenta de lo anterior, no vemos motivo para concluir que los datos sobre el daño en los que se basó la USITC estaban viciados porque contenían datos relativos a otros sectores.

b) El empeoramiento de la situación de la rama de producción fue temporal, y esa situación estaba mejorando al final del período de investigación

i) *Argumentos de Corea*

7.243 Corea alega que la USITC incurrió en error al constatar la existencia de "daño grave", porque el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional era meramente temporal, y esa situación estaba mejorando al final del período de investigación.

---

<sup>206</sup> Informe de la USITC, página I-31.

<sup>207</sup> Respuesta a la pregunta 8 a los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva (véase el anexo B-2). Entendemos que los Estados Unidos quieren decir que si las cargas de *Lone Star* no se hubieran deducido de sus ingresos de explotación de 1998, los ingresos de explotación globales no habrían aumentado en más del 20 por ciento, y la relación entre los ingresos de explotación y las ventas netas en 1998 no habría aumentado en más de un punto porcentual.

<sup>208</sup> Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 98.

<sup>209</sup> Informe de la USITC, páginas I-18, I-20.

7.244 Según Corea, el empeoramiento de 1998/1999 (datos preliminares) debería haberse examinado en el contexto del rendimiento sin precedentes de la rama de producción en 1997. Corea afirma que un empeoramiento temporal tras un período de rendimiento sin precedentes no constituye un "menoscabo general y significativo", de la situación, especialmente en una rama de producción que tradicionalmente experimenta grandes oscilaciones de la demanda y la rentabilidad. Corea aduce que incluso la misma rama de producción estadounidense consideró que sólo era un empeoramiento temporal, como ponen de manifiesto las importantes inversiones en instalaciones de producción nuevas/modernizadas. En efecto, las inversiones en la rama de producción se duplicaron en 1997, y volvieron a duplicarse en 1998. Los gastos de capital aumentaron otro 30 por ciento en la primera mitad de 1999. Además, un nuevo productor inició operaciones en 1998, y otro en 1999. Nueve productores estadounidenses hicieron gastos de capital superiores a 1 millón de dólares en al menos un ejercicio fiscal.

7.245 Corea afirma que la rama de producción no estaba en situación de "menoscabo general significativo" en las fechas en que la USITC hizo su determinación de la existencia de daño grave. Corea cita el informe del Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el cual consideró "esencial que se constate la existencia *actual* de daño grave hasta el final mismo del período de investigación".<sup>210</sup> Corea aduce que "el final mismo del período de investigación" pone de manifiesto una disminución constante de las importaciones y una mejora de la cuota de mercado de los productores estadounidenses. En efecto, el volumen de expediciones de las acerías estadounidenses se estabilizó en 1999 y empezó a recuperarse fuertemente a principios de abril de 1999, y los productores estadounidenses ya habían anunciado aumentos de precios significativos. También la demanda estaba aumentando. El aumento de la demanda nacional de tubos y el aumento de las expediciones nacionales se debían a las mejoras de los precios del petróleo y el gas que empezaron a manifestarse en abril de 1999.

ii) *Argumentos de los Estados Unidos*

7.246 Los Estados Unidos sostienen que el argumento de Corea de que un empeoramiento de un año comparado con el rendimiento histórico máximo de una rama de producción no debe considerarse como un "menoscabo general significativo" de esa rama de producción<sup>211</sup> no encuentra fundamento en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Con arreglo al párrafo 1 a) del artículo 4, por "daño grave" se entiende "un menoscabo significativo de la situación de una rama de producción nacional". Como explica la propia Corea, por "menoscabar" se entiende "debilitar o empeorar, reducir el poder", "general" indica que ese menoscabo debe ser amplio y global, y "la situación de una rama de producción nacional" hace referencia a su salud global.<sup>212</sup> El empeoramiento experimentado por la rama de producción estadounidense fue suficiente para satisfacer las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias en materia de daño grave o amenaza de daño grave causado por el aumento de las importaciones. El expediente que la USITC tuvo ante sí contenía pruebas suficientes para satisfacer cada uno de esos componentes de la definición de daño grave. La situación de la rama de producción de tubos nacional empeoró mucho en 1998, así como en 1999 (datos preliminares) en comparación con 1998 (datos preliminares). Este deterioro se manifestó en prácticamente todos los factores examinados por la USITC, y afectó mucho a las empresas integrantes de la rama de producción. No hay fundamento alguno para aducir que ello no equivalía a un "menoscabo" de la rama de producción nacional, o que ese menoscabo no fue amplio y global.

---

<sup>210</sup> *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.81.

<sup>211</sup> Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 245 a 251.

<sup>212</sup> Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 247.

7.247 Los Estados Unidos niegan que las expediciones nacionales de tubos empezaran a recuperarse fuertemente en abril de 1999. Aunque las expediciones sí aumentaron en los meses siguientes al primer trimestre de 1999, el promedio mensual de expediciones en el período abril-agosto de 1999, inclusive, se mantuvo más bajo que en cualquier año anterior del período investigado, salvo 1994. Por lo que respecta a los gastos de capital de la rama de producción nacional, los Estados Unidos señalan que los proyectos de inversión de capital en la rama de producción de acero de ese país generalmente conllevan largos plazos, y que en el expediente hay pruebas de que los gastos de capital de 1998 reflejaban análisis y decisiones anteriores al aumento brusco de las importaciones en 1998.

7.248 Además, los Estados Unidos niegan que el Acuerdo sobre Salvaguardias obligue a constatar la existencia de daño grave actual en el momento de la determinación de la existencia de daño grave formulada por la autoridad competente. Nada obliga a las autoridades competentes a reunir información hasta el día mismo de su determinación. Además, los Estados Unidos no están de acuerdo en que la rama de producción de tubos estadounidense estaba mejorando al final del período de investigación. Los Estados Unidos afirman que en realidad las importaciones estaban creciendo en mayo y junio de 1999. Con respecto a los aumentos de precio a que hace referencia Corea, los Estados Unidos observan que de hecho el 15 de septiembre de 1999 esos aumentos de precio sólo se anunciaron, y que debían hacerse efectivos a finales de 1999 y principios de 2000. Los anuncios de aumentos de precio en los que se basa Corea no demuestran que la rama de producción no se encontraba ya en situación de menoscabo general significativo, y ello por varias razones. En primer lugar, no hay en el expediente prueba alguna de que esos intentos de aumentar los precios tuvieran éxito en la práctica. Como indicaron en sus opiniones los dos miembros de la Comisión que constataron la amenaza de daño grave<sup>213</sup>, el simple anuncio de futuros incrementos de precios tiene poco valor probatorio, ya que nunca se sabe con certeza si esos incrementos realmente "prenderán" en el mercado. En segundo lugar, las pruebas indican que de los 14 integrantes de la rama de producción sólo tres empresas (Maverick Tube Corporation, Lone Star Steel Company, y Newport Steel) anunciaron incrementos de precios. En tercer lugar, una de esas empresas (Lone Star) explicó que ese incremento era "necesario para compensar el aumento del costo de las materias primas", y otra (Newport Steel) declaró que el incremento de precios se debía "a un aumento de los costos generales de manufactura de productos tubulares".<sup>214</sup> Además, los anuncios de incrementos de precios hechos en 1999 coincidieron con la imposición de derechos antidumping y la entrada en vigor de acuerdos de suspensión que afectaban al acero laminado en caliente, principal materia prima utilizada en la producción de tubos. Por tanto, los anuncios de incrementos de precios reflejaban más el costo de las materias primas que una mejora de la situación de la rama de producción, como sostiene Corea.

iii) *Evaluación por el Grupo Especial*

7.249 Corea alega que no es posible hacer una constatación de la existencia de daño grave si sólo se produce un empeoramiento transitorio, de un año, de la situación de la rama de producción, inmediatamente después de un máximo histórico, y si la situación de la rama de producción está mejorando al final del período de investigación. Para analizar esta alegación examinaremos en primer lugar el argumento de Corea de que el empeoramiento de la situación de la rama de producción sólo fue transitorio. Examinaremos después el argumento de Corea de que la situación de la rama de producción estaba mejorando al final del período de investigación.

7.250 Según Corea, las inversiones de capital efectuadas por la rama de producción de tubos estadounidense cuando su situación había empeorado pone de manifiesto el carácter transitorio de esa situación. Sin embargo, hay pruebas en el informe de la USITC de que "los gastos de inversión

---

<sup>213</sup> Informe de la USITC, página I-48, nota 88.

<sup>214</sup> Informe sobre el daño presentado con posterioridad a la audiencia por los declarantes japoneses y coreanos, prueba documental 1.

de 1998 reflejan análisis y decisiones anteriores al aumento brusco de las importaciones".<sup>215</sup> La USITC observó que "los proyectos de inversión de capital en la rama de producción de acero requieren por lo general largos plazos para la aprobación de los proyectos, la obtención de financiación, la instalación y las operaciones de puesta en marcha".<sup>216</sup> Además, la USITC constató que "hay pruebas de que la disminución de la rentabilidad desde mediados de 1998 ha llevado a posponer o eliminar los gastos de capital discrecionales".<sup>217</sup> A la luz de esas consideraciones, no encontramos motivo para concluir que las inversiones de capital efectuadas en 1998 y 1999 constituyen indicios del carácter transitorio del empeoramiento experimentado por la rama de producción de tubos de los Estados Unidos.<sup>218</sup>

7.251 En apoyo de su argumento de que la situación de la rama de producción nacional estaba mejorando al final del período de investigación, Corea hace referencia al aumento de la demanda, el aumento de las expediciones nacionales y los incrementos de precios de los productores nacionales.

7.252 Parece indudable que la demanda estaba aumentando al final del período de investigación. Sin embargo, el aumento de la demanda al final del período de investigación no es necesariamente un indicio de inexistencia de daño grave al final de dicho período. El párrafo 2 a) del artículo 4 enumera una serie de factores ("los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo") que los Miembros tienen que<sup>219</sup> evaluar para hacer una determinación de la existencia de daño grave. Aunque puede haber circunstancias en las que la demanda sea pertinente a efectos de la determinación de la existencia de daño grave, el hecho de que no esté incluida como factor en el párrafo 2 a) del artículo 4 indica claramente que no siempre es así. En consecuencia, las autoridades competentes, a efectos de formular una constatación de la existencia de daño grave, no están necesariamente obligadas a tener en cuenta los cambios en la demanda al final del período de investigación. Una autoridad competente sólo tendría que evaluar la demanda a efectos de determinar la existencia de daño grave si en un caso dado se demostrara que la demanda era un "factor pertinente ... que tenga relación con la situación de esa rama de producción". Corea no ha establecido que tal cosa sucediera en la investigación referente a los tubos. De hecho, el aumento de la demanda al final del período de investigación puede ser muy poco pertinente por lo que respecta a la situación de la rama de producción nacional, ya que no hay garantía alguna de que el aumento de la demanda se satisfaga mediante ventas nacionales y no mediante importaciones. Por esas razones, estimamos que el aumento de la demanda al final del período de investigación no significa necesariamente que la situación de la rama de producción nacional estuviera mejorando al final de dicho período, o que no pueda hacerse una constatación de la existencia de daño grave.

7.253 En lo tocante al argumento de Corea de que las expediciones empezaron a recuperarse fuertemente en abril de 1999, tomamos nota del argumento de los Estados Unidos de que el promedio de expediciones mensuales en abril-agosto de 1999, inclusive, fue más bajo que el de cualquier año anterior, salvo 1994. Corea no ha refutado ese argumento. Tomamos nota también de que las expediciones disminuyeron de junio a julio de 1999, y de julio a agosto de 1999. En agosto de 1999,

---

<sup>215</sup> Informe de la USITC, nota 122.

<sup>216</sup> Informe de la USITC, página I-42.

<sup>217</sup> Informe de la USITC, página I-20.

<sup>218</sup> Observamos que las partes discrepan con respecto a la magnitud del aumento de capacidad durante el período de investigación. Sin embargo, Corea planteó esta cuestión en el contexto de su alegación relativa al nexo causal (véase, por ejemplo, el párrafo 75 de la declaración oral de Corea en la segunda reunión sustantiva). Por consiguiente, no tenemos necesidad de resolver ahora esta cuestión.

<sup>219</sup> Véase *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 136.

las expediciones sólo fueron un 5 por ciento superiores a las de abril de 1999. Por esas razones, no vemos motivo para aceptar el argumento de Corea de que las expediciones empezaron a recuperarse fuertemente en abril de 1999. En cualquier caso, estimamos que la mejora de uno de los factores determinantes del daño grave establecidos en el párrafo 2 a) del artículo 4, como las expediciones/ventas, hacia finales del período de investigación no indica necesariamente que la rama de producción se esté recuperando, especialmente si los demás factores determinantes del daño grave, o la mayoría de ellos, ponen de manifiesto tendencias negativas a lo largo de la totalidad del período de investigación.<sup>220</sup>

7.254 En septiembre de 1999, tres productores nacionales anunciaron aumentos de precios. Los aumentos de precios comunicados debían entrar en vigor a finales de 1999 y principios de 2000. No estamos persuadidos de que los incrementos de precios anunciados indiquen que la situación de la rama de producción nacional estaba mejorando al final del período de investigación. Esto es así porque, según uno de los testigos que prestaron declaración en la audiencia sobre el daño de la USITC, los aumentos de precios "están resistiendo, pero ... las acerías ... verificarán que el costo de las materias primas que utilizan los contrarrestarán en gran medida".<sup>221</sup> Otro testigo afirmó que "los precios han subido. Es cierto que anunciamos un aumento de precios, pero se debía más a factores de costo que a factores de mercado ... nuestros costos han aumentado más que el incremento de precios anunciado, por lo que en realidad todavía no hemos salido adelante".<sup>222</sup> En consecuencia, y dado que parece que los incrementos de precios anunciados se debían al aumento de los costos, no hay ni mucho menos certeza de que los incrementos de precios anunciados habrían mejorado la situación de la rama de producción nacional (antes bien, simplemente podrían haber evitado que dicha situación se deteriorara aún más). Además, y dado que sólo tres (de los 14) productores nacionales aumentaron los precios, no hay ni mucho menos certeza 1) de que ese aumento hubiera tenido una repercusión significativa en la situación general de la rama de producción (especialmente porque esos incrementos no afectaron a los precios de uno de los mayores productores, California Steel) y 2) de que los restantes productores nacionales también habrían incrementado los precios.

7.255 Recordamos que incumbe a Corea, como parte demandante, afirmar y probar sus alegaciones.<sup>223</sup> Por las razones arriba expuestas, constatamos que Corea no ha afirmado y probado que la USITC incurrió en error al constatar la existencia de daño grave porque el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional fue meramente transitorio, y porque dicha situación estaba mejorando al final del período de investigación. Por consiguiente, rechazamos las alegaciones de Corea.

c) Explicación y justificación adecuadas: prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

i) *Argumentos de Corea*

7.256 Corea alega que la constatación de la existencia de daño grave hecha por la USITC es incompatible con el artículo XIX, el párrafo 1 del artículo 3 y el artículo 4, porque las conclusiones de la USITC no se han explicado y justificado adecuadamente. A juicio de Corea, el artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, tal como los interpretaron el Grupo Especial y el Órgano de Apelación en

---

<sup>220</sup> Corea no ha alegado que otros factores establecidos en el párrafo 2 a) del artículo 4 pongan de manifiesto una mejora de los resultados de la rama de producción nacional al final del período de investigación.

<sup>221</sup> Transcripción de la audiencia sobre el daño de la USITC, página 126 (Congresista Berry).

<sup>222</sup> Transcripción de la audiencia sobre el daño de la USITC, página 127 (Sr. Dunn).

<sup>223</sup> *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de lana procedentes de la India*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS33/AB/R, página 17, adoptado el 23 de mayo de 1997.

el asunto *Argentina - Calzado*, y el Órgano de Apelación en los asuntos *Gluten de trigo* y *Carne de cordero*, requieren que los razonamientos y la explicación de la determinación de la USITC figuren en el informe publicado. Corea aduce que los Estados Unidos infringieron esa prescripción porque en la determinación publicada por la USITC no figuran determinados datos confidenciales del expediente que constituyen la base de las conclusiones de los miembros de la Comisión, y porque éstos llegaron a conclusiones contrarias sobre los datos contenidos en el expediente, sin explicar suficientemente o conciliar sus opiniones diversas. En particular, Corea observa que tres miembros constataron la existencia de daño grave, dos constataron la existencia de amenaza de daño grave, y uno constató que no existía ni daño grave ni amenaza de daño grave. Corea entiende que "lo primero que hay que preguntarse es si los miembros de la USITC que constituyeron mayoría y/o los que expresaron opiniones separadas sobre el daño tuvieron en cuenta suficientemente, o al menos en cierta medida, los hechos o cuestiones. Lo segundo es, en caso afirmativo, por qué no se conciliaron esos hechos y cuestiones con la decisión a que se llegó".

ii) *Argumentos de los Estados Unidos*

7.257 Los Estados Unidos rechazan el argumento de Corea de que, al no haber hecho los miembros de la USITC constataciones unánimes sobre el daño, la determinación de la USITC es incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 o el párrafo 2 c) del artículo 4. Los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias imponen restricciones relativas a la publicación de las decisiones de las "autoridades competentes de un Miembro". El Acuerdo sobre Salvaguardias no regula la forma en que las "autoridades competentes de un Miembro" adoptan sus decisiones. Esto es algo que queda al arbitrio de cada Miembro. Con arreglo a la legislación de los Estados Unidos, la autoridad competente para formular determinaciones sobre la existencia de daño grave es la USITC. La legislación de los Estados Unidos no requiere que las decisiones de la USITC sean unánimes. Las decisiones de los cinco miembros de la Comisión que hicieron constataciones positivas en este caso constituyen la única determinación de la USITC. Las opiniones del miembro que hizo una constatación negativa no constituyen la determinación de la USITC ni son parte de ella.

7.258 Los Estados Unidos observan que el párrafo 1 del artículo 3 estipula que "las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado ...". Dado que las opiniones del miembro de la Comisión que hizo una constatación negativa no constituyen una determinación de la USITC, y por tanto de las autoridades competentes, el párrafo 1 del artículo 3 no obliga a los Estados Unidos a publicar las opiniones del miembro disidente. El hecho de que los Estados Unidos hayan divulgado más de lo que requiere el Acuerdo sobre Salvaguardias no multiplica las obligaciones que éste les impone. Por tanto, el que un miembro cuyas opiniones no forman parte de la determinación no estuviera de acuerdo con esa determinación en nada menoscaba la decisión de los cinco miembros que hicieron constataciones positivas, las cuales constituyen colectivamente la determinación de la USITC, y por tanto de los Estados Unidos.

7.259 Tampoco el hecho de que dos miembros de la Comisión constataran que el aumento de las importaciones era causa importante de amenaza de daño grave menoscaba la constatación de los tres que constataron que esas importaciones eran causa importante de daño grave efectivo. La diferencia entre una constatación de daño grave y una constatación de amenaza es una diferencia de grado y de tiempo; no significa que los miembros de la Comisión hubieran llegado a conclusiones opuestas. Los miembros de la Comisión no hicieron constataciones fácticas contradictorias. Tras evaluar y ponderar los muchos factores implicados en el análisis del daño, los que hicieron constataciones positivas de la existencia de daño simplemente llegaron a conclusiones algo distintas en cuanto al momento en que el daño grave había ocurrido u ocurriría.

7.260 Los Estados Unidos sostienen que el argumento de Corea debe asimismo rechazarse porque el Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a las autoridades competentes de los Miembros a escoger entre el daño grave o la amenaza de daño. El artículo 2 permite a los Miembros imponer medidas de



salvaguardia si han determinado que un producto se está importando en condiciones tales "que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional". El Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a escoger entre el daño grave o la amenaza de daño grave. A juicio de los Estados Unidos, cada uno de los cinco miembros de la Comisión que hicieron constataciones positivas en la investigación referente a los tubos podía haber constatado la existencia de "daño grave o amenaza de daño grave" (sin especificar cuál), y no por ello su determinación colectiva hubiera dejado de ser compatible con las prescripciones del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.261 Los Estados Unidos niegan que las constataciones de daño grave y de amenaza de daño grave sean mutuamente excluyentes. Dado que los Miembros sólo pueden aplicar medidas de salvaguardia en tanto que sean necesarias para prevenir o remediar daños graves y facilitar el reajuste, la naturaleza de una medida de salvaguardia depende fundamentalmente de la situación de la rama de producción y de sus necesidades de reajuste. La constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave por parte de las autoridades competentes es una determinación jurídica de la situación de la rama de producción. Por consiguiente, lo probable es que exista una relación entre la constatación de las autoridades competentes y la medida de salvaguardia aplicada por el Miembro. Sin embargo, el punto de referencia para la aplicación de la medida no es la decisión de clasificar esa situación como un caso de daño grave o un caso de amenaza de daño grave, sino el conjunto de los factores subyacentes que ponen de manifiesto la situación de la rama de producción. En contraste con la diversidad de posibles situaciones de la rama de producción y de medidas de salvaguardia, las autoridades competentes sólo tienen tres opciones al hacer su determinación: no existe daño grave, existe daño grave actual, o existe amenaza de daño grave. La determinación del estado de una rama de producción con arreglo a una de estas tres amplias categorías afecta fundamentalmente al momento en que se produce el daño grave -en ningún momento, ahora, o de manera inminente-, y no dice mucho acerca de la situación exacta de la rama de producción. Por tanto, el mero hecho de que las autoridades competentes constaten en su investigación la existencia de daño grave en lugar de amenaza de daño grave, o viceversa, no ofrece la información necesaria para determinar hasta qué punto un Miembro puede o debe aplicar una medida de salvaguardia. Esto es algo cuya definición depende de los factores que miden los resultados de la rama de producción y sus necesidades de reajuste.

*iii) Evaluación por el Grupo Especial*

7.262 Comenzaremos por examinar la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 3, que obliga a los Miembros a publicar 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". Para abordar la alegación de Corea en el marco de esta disposición tenemos que determinar si el informe de la USITC, que contenía una constatación de la existencia de "daño grave o amenaza de daño grave", satisfacía este requisito.

7.263 Las condiciones básicas para la aplicación de medidas de salvaguardia figuran en el párrafo 1 del artículo 2. A nuestro juicio, el cumplimiento de estas condiciones básicas es una "cuestión pertinente ... de derecho" con respecto a la cual las "constataciones" o "conclusiones fundamentadas" deben incluirse en el informe publicado. En virtud del párrafo 1 del artículo 2, las medidas de salvaguardia sólo pueden aplicarse si las importaciones de un producto "han aumentado en tal cantidad y ... en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional". Como confirma el párrafo 2 a) del artículo 4, una de las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia es una determinación de que "el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave". Por tanto, el párrafo 1 del artículo 3 obliga a los Miembros a incluir en los informes que publiquen las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre si "el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave".

7.264 Corea alega que este requisito no puede satisfacerse mediante una constatación de existencia de "daño grave o amenaza de daño grave". A juicio de Corea, el párrafo 1 del artículo 3 obliga a hacer una constatación discreta de la existencia de daño grave o una constatación discreta de la amenaza de daño grave. Estamos de acuerdo con Corea, habida cuenta de las definiciones de "daño grave" y "amenaza de daño grave" que figuran en los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo 4, respectivamente:

- a) se entenderá por "daño grave" un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional;
- b) se entenderá por "amenaza de daño grave" la clara inminencia de un daño grave ...

Dado que por "amenaza de daño grave" se entiende "la clara inminencia de un daño grave", necesariamente sólo puede haber "amenaza de daño grave" si el daño grave no se ha producido. Si se hubiera producido, no puede haber al mismo tiempo una "clara inminencia" de que se producirá. En otras palabras, "daño grave" y "amenaza de daño grave" son mutuamente excluyentes. En consecuencia, la prescripción del párrafo 1 del artículo 3 de que los Miembros incluyan en los informes que publiquen las constataciones y las conclusiones fundamentadas sobre si "el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave" no puede satisfacerse mediante una constatación de la existencia de "daño grave o amenaza de daño grave". Por el contrario, el párrafo 1 del artículo 3 obliga a constatar que el aumento de las importaciones o bien ha causado un daño grave o bien amenaza con causar un daño grave.

7.265 Los Estados Unidos afirman que aunque la constatación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave formulada por las autoridades competentes es una "determinación jurídica de la situación de la rama de producción", "el punto de referencia para la aplicación de la medida no es la decisión de clasificar esa situación como un caso de daño grave o un caso de amenaza de daño grave, sino el conjunto de los hechos subyacentes que ponen de manifiesto la situación de la rama de producción". Según los Estados Unidos, "las autoridades competentes sólo cuentan con tres posibilidades al dictar su determinación: inexistencia de daño grave, existencia de daño grave actual, y amenaza de daño grave. La inclusión de una rama de producción en una de estas grandes categorías se refiere principalmente al momento en que comienza el daño grave (ninguno, actualmente, o en forma inminente) y es poco lo que indica sobre la situación precisa de la rama de producción. Así, el solo hecho de que las autoridades competentes, en su investigación, hayan constatado la existencia de daño grave en lugar de su amenaza, o viceversa, no suministra la información necesaria para determinar en qué grado puede o debe un Miembro aplicar una medida de salvaguardia. Esto último se define por los factores que miden los resultados de la rama de producción y por su necesidad de reajuste."<sup>224</sup>

7.266 Estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que la situación de la rama de producción nacional es el punto de referencia para la aplicación de una medida de salvaguardia.<sup>225</sup> Sin embargo, no estamos de acuerdo en que las expresiones "daño grave" y "amenaza de daño grave" son simplemente clasificaciones que no constituyen por sí mismas un indicio de la situación de la rama de producción. Por el contrario, la expresión "daño grave" significa que la rama de producción se encuentra en situación de "menoscabo general significativo", mientras que la expresión "amenaza de daño grave" significa que la rama de producción se encuentra en una situación en la que el "menoscabo general significativo" es "claramente inminente". En otras palabras, las expresiones

---

<sup>224</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 1 del Grupo Especial en la primera reunión sustantiva (véase el anexo B-2).

<sup>225</sup> Los Estados Unidos formularon también ese argumento en el párrafo 4 de su declaración adicional en la segunda reunión sustantiva.

"daño grave" y "amenaza de daño grave", habida cuenta de las definiciones de esas expresiones que figuran en los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo 4, sí son un indicio de la situación de la rama de producción.

7.267 El argumento de los Estados Unidos de que las expresiones "daño grave" y "amenaza de daño grave" no son sino etiquetas es también incompatible con la primera frase del párrafo 1 del artículo 5, con arreglo a la cual "un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar *el daño grave* y facilitar el reajuste" (cursiva añadida). A nuestro entender, esta disposición establece un vínculo claro entre el punto de referencia para la aplicación de una medida de salvaguardia (es decir, la situación de la rama de producción) y la expresión "daño grave". Si esa expresión "daño grave" no fuera por sí misma indicativa de la situación de la rama de producción, no vemos por qué motivo se había incluido en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. Esa disposición sólo permite a los Miembros aplicar medidas de salvaguardia para "prevenir ... el daño grave", lo que presupone una constatación de amenaza de daño grave, o para "reparar el daño grave", lo que presupone una constatación de daño grave. Dado que el párrafo 1 del artículo 5 no autoriza a los Miembros a aplicar medidas de salvaguardia para "prevenir y/o reparar el daño grave", estimamos que los Miembros deben determinar claramente y por anticipado si existe una amenaza de daño grave que deba prevenirse o un daño grave efectivo que deba repararse.

7.268 Además, el párrafo 2 b) del artículo 5 prohíbe la modulación contingentaria "en el caso de amenaza de daño grave". En otras palabras, de la constatación por un Miembro de la existencia de "daño grave" o de "amenaza de daño grave" se desprenden importantes consecuencias sustantivas. A nuestro entender, esto confirma a su vez que las expresiones "daño grave" y "amenaza de daño grave" no son meras etiquetas.

7.269 Por lo que respecta a la alegación de Corea basada en el párrafo 2 c) del artículo 4, cabe destacar que esa disposición obliga a las autoridades competentes de los Miembros a publicar

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

7.270 Dada la inclusión de las palabras "de conformidad con las disposiciones del artículo 3", estimamos que el párrafo 2 c) del artículo 4 debe interpretarse a la luz de dicho artículo. En particular, y habida cuenta de la similitud entre la última frase del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, estimamos que esta última disposición debe interpretarse a la luz de la última frase del párrafo 1 del artículo 3. Por consiguiente, opinamos que el "análisis detallado" que ha de publicarse en virtud del párrafo 2 c) del artículo 4 debe incluir "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que [las autoridades competentes] hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho", incluidas una constatación y una conclusión sobre si existe o bien daño grave o bien amenaza de daño grave.

7.271 Por las razones arriba expuestas, constatamos que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 al no incluir en el informe publicado una constatación o conclusión fundamentada de que o bien 1) el aumento de las importaciones había causado un daño grave, o bien 2) el aumento de las importaciones amenazaba causar un daño grave.

7.272 En lo que respecta a la alegación de Corea de que la omisión de información confidencial pertinente en la determinación publicada constituye una infracción del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, observamos que el Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* constató que

la obligación [estipulada en el párrafo 2 c) del artículo 4] de publicar un "análisis detallado del caso objeto de investigación" y "una demostración de la pertinencia de

los factores determinados" no puede entrañar la publicación de información a la que se atribuya carácter confidencial de conformidad con el párrafo 2 del artículo 3.

7.273 No vemos razones para no guiarnos por la constatación del Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* por lo que respecta a la alegación de Corea basada en el párrafo 2 c) del artículo 4. De manera análoga, y dada la referencia expresa en el párrafo 2 c) del artículo 4 al artículo 3, no vemos en qué modo la obligación establecida, en el párrafo 1 del artículo 3 (última frase) 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" entrañaría la publicación de "información que, por su naturaleza, sea confidencial, o que se facilite con carácter confidencial" en el sentido del párrafo 2 del artículo 3. En consecuencia, rechazamos la alegación de Corea de que la omisión de información confidencial pertinente en una determinación publicada constituye por sí misma una infracción del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.

### **3. Amenaza de daño grave**

#### **a) Argumentos de Corea**

7.274 Corea alega que la constatación de la USITC de que había una amenaza de daño grave no satisface la prescripción del párrafo 1 b) del artículo 4 de que "la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas". Corea alega que los dos miembros de la Comisión que constataron la amenaza de daño grave lo hicieron simplemente basándose en la alegación, conjetura o posibilidad remota de que las importaciones aumentarían en el futuro, a pesar de que habían disminuido al final del período de investigación. Corea alega asimismo que las constataciones de la USITC de amenaza de daño grave no satisfacen las prescripciones del artículo 2 sobre las condiciones necesarias para aplicar una medida de salvaguardia.

#### **b) Argumentos de los Estados Unidos**

7.275 Los Estados Unidos afirman que las Sras. Askey y Bragg, miembros de la Comisión, no se basaron en una amenaza de aumento de las importaciones, sino en el fuerte incremento real de los niveles de importación entre 1997 y 1998, que prosiguió a lo largo de 1999 (datos preliminares). Por tanto, lo que ambas constataron fue el aumento de las importaciones, aumento que Corea considera base suficiente para determinar la amenaza de daño grave. En nada modifica esa circunstancia el hecho de que ambas hicieran también una constatación suplementaria en el sentido de que era probable que las importaciones objeto de investigación aumentaran en un futuro previsible, constatación que respaldó aún más sus conclusiones sobre la amenaza de daño grave. Los Estados Unidos rechazan además la alegación de que las Sras. Askey y Bragg no identificaron un nexo causal entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave.

#### **c) Evaluación por el Grupo Especial**

7.276 A nuestro juicio, los elementos de hecho no respaldan la alegación de Corea de que las Sras. Askey y Bragg constataron una amenaza de daño grave basándose simplemente en la alegación, conjetura o posibilidad remota de que las importaciones aumentaran en el futuro. Con respecto al aumento de las importaciones, ambas observaron que:

Aunque constatamos que el aumento de las importaciones existente es una causa de no menor importancia que cualquier otra causa de amenaza de daño grave a la rama de producción de tubos nacional, constatamos *también* que, a pesar de la disminución del volumen de las importaciones objeto de investigación que se ha puesto de

manifiesto entre períodos provisionales, es probable que las citadas importaciones aumenten en un futuro previsible.<sup>226</sup> (Cursiva añadida.)

Por consiguiente, estimamos que las Sras. Askey y Bragg basaron su determinación principalmente en el aumento real de las importaciones, y simplemente hicieron una constatación suplementaria ("constatamos también") sobre la amenaza del aumento de las importaciones en el futuro.<sup>227</sup> Las alegaciones de Corea basadas en el párrafo 1 b) o el párrafo 2 del artículo 4 carecen, por tanto, de fundamento fáctico.

#### **4. Nexo causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave**

##### **a) Argumentos de Corea**

7.277 Corea alega que la USITC infringió el párrafo 2 b) del artículo 4 al no demostrar debidamente que los daños causados por otros factores no se habían atribuido al aumento de las importaciones. Corea se apoya en la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* de que las autoridades investigadoras, para satisfacer el requisito de no atribución, deben distinguir entre los efectos perjudiciales causados por el aumento de las importaciones y los efectos perjudiciales causados por otros factores. Corea afirma que la USITC no hizo tal distinción.

7.278 Corea afirma que la USITC no hizo una distinción adecuada entre los efectos perjudiciales causados por esos otros factores y los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones, como consecuencia de lo cual no pudo asegurarse de que no se atribuyeran al aumento de las importaciones los daños causados por otros factores. En particular, la norma estadounidense en materia del nexo causal -causa sustancial- obliga a la USITC a tener en cuenta aisladamente los efectos perjudiciales de otros factores, comparándolos con los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones (es decir, si los demás factores, considerados individualmente, causan más daños que el aumento de las importaciones). La norma de la causa sustancial no obliga a la USITC a tener en cuenta la posibilidad de que los efectos perjudiciales combinados de esos otros factores, en su conjunto, hubieran causado daños graves a la rama de producción de tubos de los Estados Unidos.

7.279 Corea aduce que toda la orientación, así como la secuencia, de la evaluación de los "demás factores" por los Estados Unidos en el presente caso es incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 y adolece de las mismas deficiencias metodológicas identificadas por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*. La USITC comenzó por hacer un análisis de los efectos combinados de otros factores, más las importaciones, y determinó si todos ellos, en su conjunto, causaban "daño". Basándose en esa constatación, la USITC procedió seguidamente a examinar si "la repercusión del aumento de las importaciones era igual o mayor que los efectos de la disminución de la demanda" o cualquier otro factor individual. Ese examen de la repercusión "relativa" de las importaciones, en y por sí mismo, fue la única base para decidir que las importaciones eran causa sustancial del daño grave. La USITC no evaluó independientemente si el aumento de las importaciones guardaba relación "sustancial y auténtica" con el daño grave. El hecho de que las importaciones puedan ser una causa de daño más importante que algún otro factor singular no es motivo suficiente para determinar que el aumento de las importaciones causó daños graves.

---

<sup>226</sup> Informe de la USITC, página I-48.

<sup>227</sup> Corea no ha planteado en este contexto la cuestión de si las Sras. Askey y Bragg tenían o no razón al constatar el aumento real de las importaciones.

b) Argumentos de los Estados Unidos

7.280 Los Estados Unidos afirman que la USITC diferenció debidamente los efectos del aumento de las importaciones y los efectos de otros factores. En particular, la USITC examinó seis factores distintos del aumento de las importaciones como posibles causas de daño grave. Aunque la USITC constató que uno de los otros factores, la disminución de la demanda en el sector del petróleo y el gas, contribuyó al daño grave experimentado por la rama de producción nacional, constató asimismo que la repercusión del aumento de las importaciones fue igual o mayor que el efecto de la disminución de la demanda del sector del petróleo y el gas.

7.281 Según los Estados Unidos, la USITC diferenció cualesquiera efectos perjudiciales causados por el aumento de las importaciones de los efectos de la disminución de la demanda debidos a la reducción de las actividades de perforación y producción de petróleo y gas al constatar que la reducción de la demanda de tubos de conducción no podía explicar el nivel de pérdidas financieras experimentado por la rama de producción nacional, la pérdida de cuota de mercado de los productores nacionales o la disminución generalizada de los precios de los tubos no utilizados para aplicaciones de extracción de petróleo y gas. Por consiguiente, la USITC no atribuyó indebidamente a las importaciones el daño causado por la disminución de la demanda de petróleo y gas, y sus constataciones demostraron que el nexo causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave no se vio afectado por una contribución al daño debida a la reducción de las actividades de perforación y producción de petróleo y gas. La USITC tuvo también en cuenta la competencia entre los productores nacionales, los cambios en el mercado de OCTG, la disminución de las exportaciones de la rama de producción nacional, el aumento de los gastos generales, de venta y administrativos por unidad resultante de la disminución de la producción global, y la reducción de los costos de las materias primas, que había sido la causa de la disminución de los precios de los tubos, así como otras posibles causas de daños a la rama de producción nacional. La USITC constató que ninguno de esos factores era una causa más importante de daño grave que el aumento de las importaciones.

c) Evaluación por el Grupo Especial

7.282 La alegación de Corea se basa en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4, que estipula lo siguiente:

Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones.

7.283 La USITC identificó diversos factores (además del aumento de las importaciones) que causaron daños a la rama de producción de tubos. Esos factores fueron una disminución de la demanda de tubos resultante de la reducción de las actividades de perforación y producción de petróleo y gas natural; la competencia entre productores nacionales; la disminución de los mercados de exportación en 1998 y 1999 (datos preliminares); una desviación de la producción de OCTG hacia la de tubos de conducción; y una disminución del costo de las materias primas.

7.284 La USITC analizó la importancia causal relativa de esos factores determinando si alguno de ellos era una causa de daño más importante que el aumento de las importaciones.<sup>228</sup> Este tipo de análisis es muy parecido al examinado por el Órgano de Apelación en los asuntos *Estados*

---

<sup>228</sup> En una investigación sobre salvaguardias, la norma aplicada por la USITC consiste en determinar si el producto objeto de investigación se está importando en cantidades tales que constituye una "causa sustancial" de daño grave. Con arreglo a la legislación estadounidense, por "causa sustancial" se entiende "una causa importante y no menos importante que las demás causas" (artículo 202 de la Ley de Comercio de 1974, en su forma enmendada; notificada a la OMC y distribuida con la signatura G/SG/N/1/USA/1).

*Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Carne de cordero*. Por consiguiente, los análisis y constataciones del Órgano de Apelación en esos asuntos serán una valiosa orientación para el Grupo Especial en el presente caso.

7.285 En el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, el Órgano de Apelación hizo referencia a la necesidad de determinar si existe

"una relación auténtica y sustancial de causa a efecto" entre el aumento de las importaciones y el daño grave o amenaza de daño grave. Como parte de esa determinación, el párrafo 2 b) del artículo 4 declara expresamente que el daño causado a la rama de producción nacional por otros factores distintos del aumento de las importaciones "no se atribuirá al aumento de las importaciones". En una situación en la que *varios factores* causen daño "al mismo tiempo", sólo puede formularse una determinación definitiva acerca de los efectos perjudiciales del *aumento de las importaciones* si se distinguen y separan los efectos perjudiciales causados por la totalidad de los diversos factores causales. De no ser así, cualquier conclusión basada exclusivamente en una evaluación de uno solo de los factores causales -el aumento de las importaciones- carecería de una base sólida, porque *se presumiría* que los demás factores causales *no* causaban el daño que se habría imputado al aumento de las importaciones. La prescripción del párrafo 2 b) del artículo 4 relativa a la no atribución excluye esa presunción y exige, por el contrario, que las autoridades competentes evalúen apropiadamente los efectos perjudiciales de otros factores, a fin de que esos efectos puedan separarse de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones. De esta forma, la determinación definitiva se basa, adecuadamente, en la relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.<sup>229</sup>

7.286 El Órgano de Apelación subrayó que

para asegurarse de que el daño causado por esos otros factores, cualquiera que fuera su magnitud, no se atribuyera al aumento de las importaciones, la USITC debería haber evaluado también, en cierta medida, los efectos perjudiciales de esos otros factores.<sup>230</sup>

7.287 Entre los otros factores causantes de daños que analizó, la USITC prestó especial atención a la disminución de la demanda de tubos resultante de la reducción de las actividades de perforación y producción de petróleo y gas natural. En su evaluación de ese otro factor, la USITC:

"reconoció que el consumo aparente de tubos en 1999 fue significativamente más bajo que en 1998. Suponemos que esa disminución de la demanda fue en buena medida consecuencia de la reducción de las actividades de perforación y producción de petróleo y gas natural, como aducen los declarantes. No cabe duda de que esa disminución sustancial de la demanda contribuyó al daño grave experimentado por la rama de producción nacional en 1998-1999.

---

<sup>229</sup> *Estados Unidos - Carne de cordero* (Órgano de Apelación), párrafo 179.

<sup>230</sup> *Estados Unidos - Carne de cordero* (Órgano de Apelación), párrafo 185.

Sin embargo, por varias razones no estamos persuadidos de que la disminución de las actividades de extracción de petróleo y gas natural fue un factor que contribuyó más que las importaciones al daño grave causado a la rama de producción".<sup>231</sup>

7.288 De las constataciones de la USITC arriba expuestas cabe deducir que la metodología utilizada en su análisis de los daños causados por la disminución de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas tiene por objeto (en consonancia con la legislación estadounidense aplicable) determinar si ese factor es una causa de daño más importante que el aumento de las importaciones. No estamos persuadidos de que tal determinación sea suficiente para satisfacer las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4, que requiere que los daños causados por otros factores no se atribuyan al aumento de las importaciones. De hecho, la USITC reconoce que la reducción de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas estaba teniendo efectos perjudiciales para la rama de producción de tubos nacional. Sin embargo, de ese análisis no se desprende en qué forma, si es que lo hizo, la USITC separó los efectos perjudiciales de la disminución de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones. El análisis de la USITC no permite determinar la naturaleza y magnitud de los daños causados por la reducción de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas. En lugar de ello, al igual que en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, los Estados Unidos dieron por sentado en la práctica que la reducción de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas no causó el daño atribuido al aumento de las importaciones. Como constató el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, esa presuposición es incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4. La misma presuposición hizo en la práctica la USITC con respecto a las demás causas de daño arriba identificadas, ya que su análisis de esos factores también se redujo a determinar si los daños causados por el factor pertinente no eran una causa más importante de daño grave que el aumento de las importaciones.

7.289 Observamos además que la USITC determina de inmediato si hay un nexo entre el aumento de las importaciones y el daño grave, sin intentar antes separar el daño causado por otros factores. Seguidamente, la USITC centra su atención en los demás factores, uno por uno, y examina su importancia causal relativa por lo que respecta al daño grave cuya existencia ha determinado anteriormente (es decir, el daño causado por el aumento de las importaciones y todos los demás factores). Observamos que el daño grave objeto de examen sigue estando, sin embargo, "contaminado" por los efectos perjudiciales de los demás factores. Por consiguiente, los Estados Unidos no están evaluando la importancia causal relativa de los efectos perjudiciales del otro factor pertinente contrastándola con la de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones. Antes bien, evalúan los efectos perjudiciales del otro factor pertinente comparándolos con los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones y los factores restantes. Estimamos que un análisis de esas características no permite a las autoridades investigadoras determinar si existe "una relación auténtica y sustancial de causa a efecto" entre el daño grave y el aumento de las importaciones.

7.290 Habida cuenta de lo anterior, constatamos que la USITC no explicó adecuadamente en su informe cómo se aseguró de que los daños causados a la rama de producción nacional por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuyeran a dicho aumento. Por esa razón, constatamos que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.291 Corea alega también que los Estados Unidos no demostraron la existencia de un nexo causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave por otras dos razones. En primer lugar, Corea aduce que las tendencias de las importaciones y los resultados de la rama de producción nacional no coincidían. En segundo lugar, Corea aduce que las condiciones de competencia, incluida la relación entre la disminución del volumen y el precio y el peso excesivo atribuido a las importaciones, no demostraban la existencia de un nexo causal entre el aumento de las importaciones y los resultados de

---

<sup>231</sup> Informe de la USITC, página I-28.



la rama de producción. Como ya hemos concluido que la metodología aplicada por los Estados Unidos en materia de nexo causal en el presente caso es incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 porque no permitía asegurarse de que los daños causados por otros factores no se atribuyeran al aumento de las importaciones, estimamos que no es necesario dictar resolución alguna sobre estos argumentos adicionales.

7.292 Observamos también que Corea alega, con respecto a la constatación de amenaza de daño grave formulada por dos miembros de la USITC, que no se demostró la existencia de un nexo causal entre las importaciones y el daño grave inminente. En lo fundamental, la metodología aplicada por la USITC para constatar la existencia de un nexo causal entre el daño grave y el aumento de las importaciones y entre la amenaza de daño grave y el aumento de las importaciones es exactamente la misma. En la medida en que ya hemos constatado que la metodología aplicada para constatar la existencia de nexo causal en el caso del daño grave es incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4, y que esa metodología es igual que la utilizada para constatar la existencia de nexo causal en el caso de la amenaza de daño grave, se sigue que la metodología aplicada para determinar la existencia de nexo causal entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave es también incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4.

## **5. Evolución imprevista de las circunstancias**

7.293 Corea afirma que los Estados Unidos infringieron el artículo XIX al no demostrar que se habían producido circunstancias imprevistas que hacían necesario aplicar medidas de salvaguardia. Corea afirma que no hay en la determinación de la USITC indicación alguna de que la Comisión abordara la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias. Por consiguiente, alega que la determinación de la USITC no demuestra que se hubiera producido tal evolución imprevista.

7.294 Los Estados Unidos afirman que la propia Corea ha identificado la evolución imprevista de las circunstancias al referirse al inesperado desplome de los precios del petróleo a finales de 1998 y comienzos de 1999. En su primera comunicación escrita, los Estados Unidos también hacen referencia a la crisis financiera de Asia Oriental como otra circunstancia imprevista.

7.295 Observamos que la obligación de demostrar que se han producido circunstancias imprevistas a fin de aplicar medidas de salvaguardia con arreglo al artículo XIX está bien establecida en la jurisprudencia de la OMC. En su informe sobre el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación, refiriéndose a la evolución imprevista de las circunstancias, constató lo siguiente:

Consideramos que la expresión inicial ... describe determinadas *circunstancias* cuya concurrencia debe demostrarse de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia de forma compatible con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994.<sup>232</sup>

Esa constatación fue posteriormente confirmada por el Órgano de Apelación en sus informes sobre los asuntos *Argentina - Calzado*, *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Carne de cordero*. Entendemos, por lo demás, que los Estados Unidos no discuten la obligación de demostrar que se han producido circunstancias imprevistas.

7.296 Para evaluar la observancia por los Estados Unidos de las prescripciones del artículo XIX nos apoyamos en la constatación del Órgano de Apelación, en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, de que:

---

<sup>232</sup> *Corea - Productos lácteos* (Órgano de Apelación), párrafo 85.

Como la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias es algo que debe demostrarse previamente, según hemos indicado, "para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia" de forma compatible con el artículo XIX del GATT de 1994, de ello se sigue que esta demostración debe hacerse *antes* de que se aplique la medida de salvaguardia. De lo contrario, el fundamento jurídico de la medida estará viciado.<sup>233</sup> (Se omite la nota de pie de página.)

Observamos también que el Órgano de Apelación ha establecido no sólo la obligatoriedad de demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias antes de adoptar la medida, sino también que dicha demostración debe figurar en el informe de las autoridades investigadoras:

A nuestro modo de ver, la conexión lógica entre las "condiciones" indicadas en la segunda frase del párrafo 1 a) del artículo XIX y las "circunstancias" a que se refiere la primera frase de esta disposición hace imperativo incluir la demostración de la existencia de estas circunstancias en el mismo informe de las autoridades competentes. Cualquier otro procedimiento interrumpiría la "conexión lógica" entre las dos cláusulas, y sumiría en la vaguedad y la incertidumbre todo lo relativo al cumplimiento de la primera disposición del párrafo 1 a) del artículo XIX.<sup>234</sup>

7.297 Habida cuenta de las constataciones del Órgano de Apelación, examinamos el informe de la USITC con objeto de verificar si los Estados Unidos habían efectuado la demostración requerida por el artículo XIX. En el presente caso, el informe de la USITC no contiene demostración alguna de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Aunque los argumentos de los Estados Unidos en el presente procedimiento hacen referencia al desplome de los precios del petróleo y el gas y la crisis financiera de Asia Oriental como la evolución imprevista de las circunstancias contemplada en el artículo XIX, las referidas circunstancias no se examinaron ni identificaron como tales en el informe de la USITC. Antes bien, el desplome de los precios del petróleo y el gas sólo se examinó en el informe de la USITC como uno más de los factores que causaban daños a la rama de producción nacional.<sup>235</sup> Con respecto a la crisis financiera de Asia Oriental, los Estados Unidos citan la página II-66 del informe de la USITC, donde se señala que:

Unos pocos productores estimaron que una de las razones del aumento de las importaciones fue la disminución de la demanda en Asia debida a la crisis financiera en esa región.

Difícilmente puede considerarse que esa referencia constituye una demostración de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, como requiere el artículo XIX.

7.298 Para aclarar mejor esta cuestión, pedimos a los Estados Unidos que indicaran al Grupo Especial dónde estimaban que habían cumplido su obligación de demostrar la existencia de circunstancias imprevistas.<sup>236</sup> Los Estados Unidos no contestaron directamente a nuestra pregunta, y

---

<sup>233</sup> *Estados Unidos - Carne de cordero* (Órgano de Apelación), párrafo 72.

<sup>234</sup> *Ibid.*

<sup>235</sup> Informe de la USITC, páginas I-27 a I-30.

<sup>236</sup> En la segunda reunión del Grupo Especial con las partes se hizo la siguiente pregunta a los Estados Unidos:

10. En el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, el Órgano de Apelación constató que "como la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias es algo que debe demostrarse previamente, según hemos indicado, 'para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia' de forma compatible con el artículo XIX del GATT de 1994, de ello se sigue que

en su respuesta se limitaron a reiterar su argumento de que Corea había reconocido la existencia de circunstancias imprevistas, por lo que no había acreditado una presunción de infracción del artículo XIX. En consecuencia, y a falta de indicación alguna en el informe de la USITC o en cualquier otro documento conducente a la imposición de la medida de algo que contenga una demostración de la evolución imprevista de las circunstancias, constatamos que los Estados Unidos no han cumplido sus obligaciones dimanantes del artículo XIX en su aplicación de una medida de salvaguardia a las importaciones de tubos.

7.299 Pasamos ahora al argumento de los Estados Unidos de que Corea, al reconocer que determinadas condiciones causantes del aumento de las importaciones no se habían previsto, no ha acreditado una presunción de infracción del artículo XIX. Observamos que el Órgano de Apelación ha dejado muy claro que la evolución imprevista de las circunstancias es un requisito previo que debe demostrarse antes de aplicar la medida de salvaguardia. En consecuencia, incumbe a las autoridades competentes del Miembro asegurarse de que tal evolución se demuestre en el curso de la investigación. Como hemos constatado más arriba, los Estados Unidos no lo hicieron. El que Corea, en su comunicación, pueda haber hecho referencia a algunas circunstancias conducentes al aumento de las importaciones, e indicado que esas circunstancias tal vez no se habían previsto, en nada modifica el hecho de que, antes de la aplicación de la medida, la USITC no demostró la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Corea adujo acertadamente ante el Grupo Especial que no había indicación alguna de que la USITC, en su determinación, hubiera abordado la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias. No vemos de qué otra manera podía Corea haber satisfecho su obligación de acreditar una presunción de que la USITC no había demostrado la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Tampoco nos parece que pueda entenderse que Corea reconoció la existencia de esa evolución. Por tanto, rechazamos el argumento de los Estados Unidos de que Corea no ha acreditado una presunción de que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el artículo XIX al no demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias conducente a un aumento perjudicial de las importaciones.

7.300 Los Estados Unidos aducen también que al no haber acreditado Corea una presunción (de que los Estados Unidos incumplieron la prescripción relativa a la evolución imprevista de las circunstancias establecida en el artículo XIX), el Grupo Especial no puede reconstruir una alegación que Corea no ha formulado.<sup>237</sup> El argumento de los Estados Unidos se basa en la premisa de que Corea no ha establecido una presunción de infracción del artículo XIX. Como hemos constatado que Corea sí lo ha hecho, no hay fundamento alguno para aducir que el Grupo Especial está reconstruyendo una alegación no formulada por Corea.

## **6. Medidas de urgencia**

### **a) Argumentos de Corea**

7.301 Corea alega que la medida referente a los tubos no satisface los requisitos relativos a las medidas de urgencia establecidos en el artículo 11 (y en el Preámbulo) del Acuerdo sobre Salvaguardias o el artículo XIX. A juicio de Corea, sólo pueden imponerse medidas de salvaguardia si se crean situaciones de emergencia derivadas de un aumento súbito y significativo de las importaciones debido a una circunstancia imprevista. Tal situación de emergencia no se da en el

---

esta demostración debe hacerse antes de que se aplique la medida de salvaguardia". Sírvanse indicar dónde realizaron los Estados Unidos la demostración necesaria de la evolución imprevista de las circunstancias. Sírvanse presentar cualquier documentación de apoyo e indicar referencias específicas.

<sup>237</sup> En apoyo de sus argumentos, los Estados Unidos citan el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Japón - Medidas que afectan a los productos agrícolas*, WT/DS76/AB/R, párrafo 129, adoptado el 19 de marzo de 1999.

presente caso, ya que las medidas de salvaguardia no tienen por objeto hacer frente a crisis transitorias, que son previsibles en un ciclo económico. Las medidas de salvaguardia tampoco tienen por objeto remediar empeoramientos transitorios de la situación causados por factores distintos de las importaciones. Como reconoció el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, las medidas de salvaguardia no tienen por finalidad hacer frente a "acontecimientos corrientes en el comercio habitual". Por el contrario, explicó el Órgano de Apelación, "el propósito ... era que las medidas de salvaguardia fueran medidas no ordinarias, cuestiones urgentes, en resumen, '*medidas de urgencia*'" (cursiva añadida).<sup>238</sup>

b) Argumentos de los Estados Unidos

7.302 Los Estados Unidos afirman que no hay en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en el artículo XIX nada que obligue a demostrar que las importaciones crean una situación de emergencia. El Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX se limitan a establecer las condiciones en las que un Miembro puede adoptar las "medidas de urgencia" previstas en el artículo XIX.

c) Evaluación por el Grupo Especial

7.303 Aunque el artículo XIX se titula "*Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados*", en el resto del artículo no vuelven a mencionarse las palabras "medidas de urgencia". El texto de esta disposición no obliga a los Miembros a demostrar que existe una "situación de emergencia" antes de adoptar medidas de salvaguardia con arreglo al artículo XIX. Antes bien, las palabras "medidas de urgencia" describen la naturaleza de la medida (de salvaguardia) que ha de adoptarse una vez cumplidas las condiciones establecidas en el artículo XIX (y en el Acuerdo sobre Salvaguardias). Aunque la referencia a "medidas de urgencia" en el título del artículo XIX pueda servir para comprender el sentido de las obligaciones sustantivas del artículo XIX (y del Acuerdo sobre Salvaguardias), no constituye en sí misma una obligación sustantiva.

7.304 El párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece lo siguiente:

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

7.305 Reiteramos que a nuestro modo de ver la referencia a "medidas de urgencia" en esta disposición simplemente describe el tipo de medida (de salvaguardia) que los Miembros pueden adoptar cuando se dan las condiciones establecidas en el artículo XIX y en el Acuerdo sobre Salvaguardias. El párrafo 1 a) del artículo 11 no impone a los Miembros ninguna obligación adicional de demostrar la existencia de una situación "urgente" antes de imponer medidas de salvaguardia.

7.306 Por esos motivos, rechazamos la alegación de Corea de que la medida referente a los tubos no satisface los requisitos relativos a las medidas de urgencia establecidos en el artículo 11 (y en el Preámbulo) del Acuerdo sobre Salvaguardias o en el artículo XIX.

---

<sup>238</sup> *Argentina – Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 93.

## 7. Cuestiones de procedimiento

- a) Presunta infracción del párrafo 3 del artículo 12: no se dieron oportunidades adecuadas para celebrar consultas previas

i) *Argumentos de Corea*

7.307 Corea alega que los Estados Unidos infringieron el párrafo 3 del artículo 12 al no dar oportunidades adecuadas para celebrar consultas antes de adoptar la medida referente a los tubos. Corea afirma que los Estados Unidos no le comunicaron la medida propuesta antes de las consultas celebradas en Washington el 24 de enero de 2000 ni durante ellas. Corea observa que conoció los detalles de la medida presidencial propuesta por medio de un comunicado de prensa de la Casa Blanca publicado el 11 de febrero de 2000 (el "comunicado de prensa"). Corea aduce que ese comunicado de prensa no le dio "oportunidades adecuadas" para celebrar consultas previas. A juicio de Corea, debido a ello no tuvo realmente la posibilidad de mantener conversaciones sobre la medida correctiva que efectivamente se había propuesto antes de su imposición.

ii) *Argumentos de los Estados Unidos*

7.308 Los Estados Unidos aducen que Corea recibió aviso de la medida que el Presidente se proponía aplicar el 11 de febrero de 2000, 17 días antes de la fecha prevista para su entrada en vigor. Los Estados Unidos observan que el párrafo 3 del artículo 12 obliga a los Miembros que se proponen aplicar una medida de salvaguardia a dar "oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas". Los Estados Unidos hacen referencia a la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* de que:

se exige al Miembro que se propone aplicar una medida de salvaguardia que proporcione a los Miembros exportadores información y tiempo suficientes a fin de que sea posible, a través de las consultas, realizar un intercambio significativo sobre las cuestiones identificadas. Para nosotros, del propio texto del párrafo 3 del artículo 12 se desprende que la información sobre la medida *propuesta* debe proporcionarse *antes* de las consultas, de modo que éstas puedan tratar en forma adecuada esa medida.<sup>239</sup>

7.309 Los Estados Unidos aducen que la obligación establecida en el párrafo 3 del artículo 12 debe interpretarse a la luz del objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX, que permiten la adopción de "medidas de urgencia". A juicio de los Estados Unidos, el párrafo 3 del artículo 12 obliga a dar la *oportunidad* de celebrar consultas previas, pero no concretamente a celebrarlas. Por tanto, los Miembros cumplen la obligación establecida en esa disposición si dan tiempo y posibilidades suficientes para celebrar consultas facilitando la información necesaria y poniéndose a disposición de la parte interesada para celebrar consultas. Evidentemente, como éstas se refieren a medidas "urgentes", los plazos serán necesariamente cortos. Los Estados Unidos aducen que en su notificación suplementaria de 24 de enero de 2000 conforme al párrafo 1 b) del artículo 12 comunicaron que estaban dispuestos a celebrar consultas con cualquier Miembro que tuviera un interés sustancial como exportador de tubos, y no excluyeron la posibilidad de celebrar nuevas consultas tras el anuncio por el Presidente, el 11 de febrero de 2000, de la medida de salvaguardia propuesta. Además, el comunicado de prensa contenía la información que cualquier Miembro podía necesitar para celebrar consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12. Dado el carácter de urgencia de la medida, esos plazos daban a Corea oportunidades adecuadas para solicitar la celebración de consultas (los Estados Unidos observan que sus autoridades se reunieron con funcionarios de las CE durante ese período). El que Corea no aprovechara esa oportunidad es culpa de Corea, y no permite

---

<sup>239</sup> *Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*, párrafo 136.

establecer la presunción de que los Estados Unidos incumplieron sus obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre la OMC.

*iii) Evaluación por el Grupo Especial*

7.310 El 8 de noviembre de 1999, y de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12, los Estados Unidos notificaron al Comité de Salvaguardias que la USITC había hecho una constatación positiva de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones.<sup>240</sup> El 24 de enero de 2000, los Estados Unidos hicieron una notificación suplementaria en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12.<sup>241</sup> Esa notificación suplementaria resumía en lo fundamental el informe de 22 de diciembre de 1999 de la USITC, y contenía información detallada sobre la medida propuesta por la mayoría de la USITC al Presidente de los Estados Unidos (así como una recomendación distinta de dos miembros de la Comisión). Ese mismo día 24 de enero de 2000, los Estados Unidos y Corea celebraron consultas en Washington, D.C. El 11 de febrero de 2000, el Presidente de los Estados Unidos distribuyó un comunicado de prensa en el que comunicó su decisión de aplicar una medida de salvaguardia a las importaciones de tubos. El comunicado de prensa contenía detalles de la medida adoptada por el Presidente, y en él se indicaba que la medida entraría en vigor el 1º de marzo de 2000. El 22 de febrero de 2000, de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12, los Estados Unidos notificaron al Comité de Salvaguardias su decisión de aplicar una medida de salvaguardia a las importaciones de tubos.<sup>242</sup>

7.311 Antes de seguir con nuestro análisis, tomamos nota de que Corea no impugna la puntualidad de las notificaciones de los Estados Unidos en virtud del párrafo 1 del artículo 12, ni el contenido de esas notificaciones en virtud del párrafo 2 del artículo 12. La alegación de Corea se ciñe exclusivamente al presunto incumplimiento de la obligación de celebrar consultas establecida en el párrafo 3 del artículo 12, que estipula lo siguiente:

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.

7.312 A juicio de Corea, las consultas celebradas el 24 de enero de 2000 no pudieron satisfacer la prescripción del párrafo 3 del artículo 12 porque no ofrecieron una oportunidad significativa de examinar la medida correctiva efectivamente propuesta antes de su imposición. Los Estados Unidos responden que Corea tenía conocimiento de la medida por el comunicado de prensa de 11 de febrero de 2000, y que por ello tuvo la oportunidad de pedir la celebración de consultas antes de la imposición efectiva de la medida, cosa que no hizo.

7.313 La posición de los Estados Unidos se fundamenta en la presuposición de que el comunicado de prensa era suficiente, tanto formal como sustancialmente, para dar a Corea "oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas" con arreglo al párrafo 3 del artículo 12.<sup>243</sup> A este

---

<sup>240</sup> Documento G/SG/N/8/USA/7.

<sup>241</sup> Documento G/SG/N/8/USA/7/Suppl.1.

<sup>242</sup> G/SG/N/10/USA/5/Rev.1.

<sup>243</sup> Los Estados Unidos no aducen que su notificación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 revisada, de 24 de enero de 2001, o su notificación en virtud del párrafo 1 c) del artículo 12, de 23 de febrero de 2000, dieron a Corea oportunidades adecuadas para celebrar consultas con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12.

respecto observamos que el párrafo 3 del artículo 12 estipula que la finalidad de las consultas en él previstas es "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". El Órgano de Apelación concluyó, con respecto a la idoneidad de las oportunidades para celebrar consultas previas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12, que:

Un Miembro exportador no tendrá una "oportunidad adecuada", a tenor del párrafo 3 del artículo 12, de negociar las concesiones equivalentes generales a través de las consultas a menos que, con anterioridad a esas consultas, haya obtenido, entre otras cosas, información suficientemente detallada sobre la forma de la medida propuesta, incluido el carácter de la reparación.<sup>244</sup>

7.314 Para tener oportunidad adecuada para celebrar consultas, los Miembros exportadores deben haber obtenido información suficientemente detallada sobre la medida propuesta. A nuestro entender, un comunicado de prensa no garantiza que los Miembros exportadores hayan obtenido la información detallada necesaria sobre la medida propuesta. Un simple comunicado de prensa no garantiza que los Miembros exportadores obtuvieron la información en él contenida, porque, entre otras cosas, es posible que no todos los Miembros que tengan un interés sustancial tengan acceso a él. De hecho, los Miembros pueden incluso no conocer la existencia del comunicado de prensa, o tal vez no logren obtener una copia. Por consiguiente, constatamos que no puede considerarse que el comunicado de prensa de 11 de febrero de 2000, con independencia de su contenido, proporcionó por sí mismo a Corea una oportunidad adecuada para celebrar consultas previas. En consecuencia, opinamos que los Estados Unidos han actuado en forma incompatible con sus obligaciones dimanantes del párrafo 3 del artículo 12 al no dar oportunidades adecuadas para la celebración de consultas previas con Miembros que tuvieran un interés sustancial en tanto que exportadores de tubos.<sup>245</sup>

b) Compensación con arreglo al párrafo 1 del artículo 8

7.315 Corea alega que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 8 en la misma forma que infringieron el párrafo 3 del artículo 12. A juicio de Corea, el párrafo 1 del artículo 8 y el

---

Recordamos que la medida adoptada por el Presidente en el presente asunto fue sustancialmente distinta de la recomendada por la USITC. El argumento de Corea se basa en la premisa de que la información sobre la medida que efectivamente se impondría, en este caso la adoptada por el Presidente de los Estados Unidos, tenía que facilitarse para crear una base adecuada para la celebración de consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12. En el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación no abordó expresamente la cuestión de si la medida recomendada por la USITC y notificada en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 era la "medida propuesta" con respecto a la cual era obligatorio dar oportunidades adecuadas para celebrar consultas previas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 (*Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*, nota 130). Los Estados Unidos no sostienen en el presente caso que su notificación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 revisada, donde se exponen las recomendaciones de la USITC, describía con la precisión necesaria la medida propuesta. Observamos, de pasada, que ninguna de las dos medidas recomendadas por la USITC, tal como se describen en la notificación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 revisada, contiene información sobre la distribución de las medidas contingentarias recomendadas, información que el Órgano de Apelación, en el asunto *Estados Unidos - Germen de trigo*, consideró importante para evaluar la idoneidad de la descripción de la medida propuesta.

<sup>244</sup> *Estados Unidos - Gluten de Trigo (Órgano de Apelación)*, párrafo 187.

<sup>245</sup> Tomamos nota del argumento de los Estados Unidos de que su notificación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 no excluía la posibilidad de celebrar nuevas consultas tras el anuncio de la medida de salvaguardia. Aunque esa afirmación sea correcta, no modifica nuestra constatación de que el comunicado de prensa no era una base adecuada para la celebración de consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12. Por tanto, aunque no se excluyera la posibilidad de celebrar nuevas consultas, seguía sin haber una base adecuada para que tuvieran lugar consultas significativas.

párrafo 3 del artículo 12 están expresamente vinculados, y obligan a dar la oportunidad de celebrar consultas previas con conocimiento pleno de la medida propuesta.

7.316 Los Estados Unidos observan que la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 8 está expresamente vinculada a su alegación basada en el párrafo 3 del artículo 12. Los Estados Unidos, como aducen que cumplieron lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12, consideran que también actuaron en conformidad con el párrafo 1 del artículo 8.

7.317 El párrafo 1 del artículo 8 establece lo siguiente:

Todo Miembro que se proponga aplicar o trate de prorrogar una medida de salvaguardia procurará, de conformidad con las disposiciones del párrafo 3 del artículo 12, mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente en virtud del GATT de 1994 entre él y los Miembros exportadores que se verían afectados por tal medida. Para conseguir este objetivo, los Miembros interesados podrán acordar cualquier medio adecuado de compensación comercial de los efectos desfavorables de la medida sobre su comercio.

7.318 A nuestro entender, la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 8 es totalmente dependiente de su alegación basada en el párrafo 3 del artículo 12. Respalda nuestra opinión la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*:

En vista de este vínculo explícito existente entre el párrafo 1 del artículo 8 y el párrafo 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, un Miembro no puede "procurar mantener" un equilibrio adecuado de concesiones a menos que, como primer paso, haya dado una oportunidad adecuada para que se celebren consultas previas respecto de la medida propuesta.<sup>246</sup>

7.319 Estamos totalmente de acuerdo con la constatación del Órgano de Apelación de que si un Miembro no ha dado oportunidades adecuadas para celebrar consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12, no puede haber cumplido su obligación de procurar mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente. Por consiguiente, constatamos que los Estados Unidos, al no haber cumplido sus obligaciones dimanantes del párrafo 3 del artículo 12, también han actuado en forma incompatible con la obligación dimanante del párrafo 1 del artículo 8 de mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente.

## VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

8.1 A la luz de nuestras constataciones, concluimos que los Estados Unidos impusieron la medida referente a los tubos en forma incompatible con determinadas disposiciones del GATT de 1994 y/o el Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular:

- 1) la medida referente a los tubos no es compatible con la norma general contenida en la cláusula introductoria del párrafo 2 del artículo XIII, porque se ha aplicado sin respetar las pautas comerciales tradicionales;
- 2) la medida referente a los tubos no es compatible con el párrafo 2 a) del artículo XIII, porque se ha aplicado sin fijar la cuantía global de las importaciones permitidas al tipo arancelario más bajo;
- 3) los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 al no publicar un informe donde se enunciara una

---

<sup>246</sup> *Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*, párrafo 146.



constatación o conclusión fundamentada de que o bien 1) el aumento de las importaciones ha causado un daño grave, o bien 2) el aumento de las importaciones amenazaba causar un daño grave;

- 4) los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 al no establecer una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave;
- 5) los Estados Unidos no cumplieron las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 1 del artículo 9 al aplicar la medida a países en desarrollo cuyas importaciones no sobrepasaban los umbrales individual y colectivo establecidos en esa disposición;
- 6) los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del artículo XIX al no demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias antes de aplicar la medida referente a los tubos;
- 7) los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 3 del artículo 12 al no dar oportunidades adecuadas para celebrar consultas previas a los Miembros que tenían un interés sustancial como exportadores de tubos;
- 8) los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 1 del artículo 8 de procurar mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente.

8.2 A la luz de nuestras constataciones, rechazamos las alegaciones de Corea de que:

- 1) la medida referente a los tubos es incompatible con las disposiciones del artículo 5;
- 2) la medida referente a los tubos infringe el párrafo 1 del artículo XIX, el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7, porque no se limitó a la medida y el tiempo necesarios para reparar el daño y facilitar el reajuste;
- 3) la constatación del aumento de las importaciones efectuada por los Estados Unidos era incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo XIX;
- 4) los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 c) y los párrafos 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4 porque los datos en los que se apoyó la USITC estaban viciados, ya que contenían datos de otras ramas de producción;
- 5) la USITC incurrió en error al constatar la existencia de daño grave porque el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional era meramente transitorio, y dicha situación estaba mejorando al final del período de investigación;
- 6) los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del artículo 2 y el párrafo 1 b) del artículo 4 al basar una constatación de amenaza de daño grave en una alegación, conjetura o posibilidad remota;
- 7) los Estados Unidos, al no incluir en una determinación publicada información confidencial pertinente, infringieron el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4;

- 8) la medida referente a los tubos no satisface los requisitos relativos a las medidas de urgencia establecidos en el artículo 11 (y el Preámbulo) del Acuerdo sobre Salvaguardias o el artículo XIX del GATT de 1994;
- 9) los Estados Unidos infringieron el artículo 2 y el artículo 4 al eximir a México y al Canadá de la medida;
- 10) los Estados Unidos infringieron el artículo I, el párrafo 1 del artículo XIII y el artículo XIX al eximir a México y al Canadá de la medida.

8.3 Con arreglo al 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 resultantes de ese acuerdo. Por consiguiente, concluimos que los Estados Unidos, en la medida en que han actuado en forma incompatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, como se expone en el párrafo 8.1 *supra*, han anulado o menoscabado las ventajas resultantes para Corea del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

8.4 En consecuencia, recomendamos al Órgano de Solución de Diferencias que pida a los Estados Unidos que pongan su medida referente a los tubos en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

8.5 Observamos también que Corea, en su primera comunicación escrita, pidió al Grupo Especial que "constatara que la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos debía revocarse inmediatamente, poniéndose fin a la investigación sobre salvaguardias de la USITC". Estimamos que con ello Corea solicita al Grupo Especial que haga una sugerencia específica sobre la aplicación de la recomendación arriba expuesta con arreglo al párrafo 1 del artículo 19 del ESD, que establece lo siguiente:

Además de formular recomendaciones, el Grupo Especial o el Órgano de Apelación podrán sugerir la forma en que el Miembro afectado podría aplicarlas.

8.6 En virtud del párrafo 1 del artículo 19 del ESD, el Grupo Especial está facultado para sugerir formas en las que un Miembro podría aplicar la recomendación del Grupo Especial. El hecho de que con arreglo al párrafo 1 del artículo 19 del *ESD* estemos *facultados* para hacer una sugerencia específica no significa que debamos o tengamos que hacerla en un caso dado. Como se indica más arriba, recomendamos que los Estados Unidos pongan su medida de salvaguardia en conformidad con las obligaciones que han contraído en el marco de la OMC. Aunque la sugerencia que solicita Corea podría ser *una* de las formas en que los Estados Unidos podrían aplicar nuestra recomendación, estimamos que puede haber varias otras formas de hacerlo. No creemos que la sugerencia solicitada por Corea sea la única forma, o necesariamente la forma más adecuada, en que los Estados Unidos podrían aplicar nuestra recomendación. Por consiguiente, no aceptamos la solicitud de Corea de que el Grupo Especial haga una sugerencia específica sobre las formas en que los Estados Unidos pueden aplicar la recomendación formulada en el presente informe.